



Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2004

Los aportes del Banco Mundial al alivio de la pobreza



DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES

UNA MAYOR EFICACIA EN EL DESARROLLO GRACIAS A UNA EVALUACIÓN INDEPENDENTE Y DE EXCELENCIA

El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) es una unidad independiente dentro del Banco Mundial; depende directamente del Directorio Ejecutivo del Banco. El DEO evalúa qué cosas funcionan y qué cosas no; los planes del prestatario para ejecutar y mantener un proyecto; y el aporte perdurable del Banco al desarrollo general del país. A partir de la evaluación, se pretende aprender de la experiencia, proporcionar una base objetiva para evaluar los resultados del trabajo del Banco y establecer la responsabilidad de rendir cuentas por la consecución de sus objetivos. Asimismo, contribuye a mejorar la labor del Banco al identificar y difundir las lecciones aprendidas a partir de la experiencia y al formular recomendaciones que recogen las conclusiones de la evaluación.

PUBLICACIONES DEL DEO

Serie de estudios

Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2003: La eficacia del respaldo del Banco a la reforma de políticas
Extensión agrícola: La experiencia de Kenia
Asistencia a la Federación de Rusia durante la transición: Un desafío sin precedentes
Bangladesh: La formación de alianzas ha contribuido al progreso
Puente sobre aguas revueltas: Evaluación de la estrategia de recursos hídricos del Banco Mundial
El GCIAR: Una metaevaluación independiente del Grupo Consultivo sobre investigaciones agrícolas internacionales
Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative
Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines
The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank
Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance
Financing the Global Benefits of Forests: The Bank's GEF Portfolio and the 1991 Forest Strategy and Its Implementation
Fiscal Management in Adjustment Lending
IDA's Partnership for Poverty Reduction
Improving the Lives of the Poor Through Investment in Cities
India: The Dairy Revolution
Information Infrastructure: The World Bank Group's Experience
Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector
Jordan: Supporting Stable Development in a Challenging Region
Lesotho: Development in a Challenging Environment
Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update
The Next Ascent: An Evaluation of the Aga Khan Rural Support Program, Pakistan
Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects: A Review
Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy
Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance
Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector
Promoting Environmental Sustainability in Development
Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market
Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges
Social Funds: Assessing Effectiveness
Uganda: Policy, Participation, People
The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction
The World Bank's Forest Strategy: Striking the Right Balance
Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around

Serie de estudios sobre países

Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction
Brazil: Forests in the Balance: Challenges of Conservation with Development
Cameroon: Forest Sector Development in a Difficult Political Economy
China: From Afforestation to Poverty Alleviation and Natural Forest Management
Costa Rica: Forest Strategy and the Evolution of Land Use
El Salvador: Post-Conflict Reconstruction
India: Alleviating Poverty through Forest Development
Indonesia: The Challenges of World Bank Involvement in Forests
Uganda: Post-Conflict Reconstruction

Serie Actas

Global Public Policies and Programs: Implications for Financing and Evaluation
Lessons of Fiscal Adjustment
Lesson from Urban Transport
Evaluating the Gender Impact of World Bank Assistance
Evaluation and Development: The Institutional Dimension (Transaction Publishers)
Evaluation and Poverty Reduction
Monitoring & Evaluation Capacity Development in Africa
Public Sector Performance—The Critical Role of Evaluation

Allègement de la dette pour les plus pauvres : Examen OED de l'initiative PPTE
Appréciation de l'efficacité du développement :
L'évaluation à la Banque mondiale et à la Société financière internationale
Determinar la eficacia de las actividades de desarrollo :
La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional
Côte d'Ivoire : Revue de l'aide de la Banque mondiale au pays
Filipinas: Crisis y oportunidades Reconstruir a Economia de Moçambique
Содействие России в переходе к рыночной экономике: беспрецедентная задача

<http://www.worldbank.org/oed>



Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2004

Los aportes del Banco Mundial
al alivio de la pobreza



© 2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Teléfono 202-473-1000
Internet www.worldbank.org
Correo electrónico feedback@worldbank.org

Todos los derechos reservados
Producido en los Estados Unidos de América

Los resultados, las interpretaciones y las conclusiones expresados en este documento pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ni de los gobiernos que el Directorio Ejecutivo representa.

El Banco Mundial no puede garantizar la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Los límites, colores, denominaciones y otros datos consignados en cualquier mapa incluido en el trabajo no implican juicio alguno de parte del Banco Mundial acerca de la situación legal de ningún territorio ni la aprobación o aceptación de los mencionados límites.

Derechos y permisos

El material de esta publicación está protegido por derechos de autor. La copia y/o la transmisión sin permiso de partes o de la totalidad de este trabajo pueden constituir una violación de la legislación aplicable. El Banco Mundial alienta la divulgación de su trabajo y habitualmente otorga los permisos sin demoras.

Para obtener permiso para fotocopiar o reimprimir cualquier porción de este trabajo, envíe una solicitud, con información completa, a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470, www.copyright.com.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, entre ellos los derechos subsidiarios, debe dirigirse a The Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, correo electrónico pubrights@worldbank.org.

Fotografía de la portada: Burkina Faso, escolares camino a clase, llevando los libros de ejercicios sobre la cabeza. Fotografía de Ron Giling/Lineair/Peter Arnold, Inc.

ISBN 0-8213-6303-4
e-ISBN 0-8213-6304-2

Infoshop del Banco Mundial
Correo electrónico: pic@worldbank.org
Teléfono: 202-458-5454
Facsímil: 202-522-1500

Departamento de Evaluación de Operaciones
Programas de gestión de conocimientos
y desarrollo de capacidad de evaluación (OEDKE)
Correo electrónico: eline@worldbank.org
Teléfono: 202-458-4497
Facsímil: 202-522-3125



Impreso en papel reciclado



Índice

vii	Agradecimientos
ix	Prefacio
xi	Resumen ejecutivo
xii	Mensajes principales
xvii	Siglas y abreviaturas
1	1 La lucha contra la pobreza
	1 Avance irregular y desigual en la lucha contra la pobreza
	2 Crecimiento de la economía y lucha contra la pobreza
	3 La estrategia de asistencia del Banco Mundial en la lucha contra la pobreza
	5 El enfoque de este examen
7	2 Evaluación del enfoque de lucha contra la pobreza del Banco Mundial en el orden institucional
	7 Modelos económicos por país y programas mundiales
	7 <i>Países de ingreso bajo</i>
	9 <i>Países de ingreso medio</i>
	10 <i>Programas mundiales</i>
	10 Estrategias de asistencia a los países
	10 Instrumentos
	10 <i>Préstamos</i>
	11 <i>Trabajo analítico</i>
15	3 Eficacia en términos de desarrollo en cada país
	15 Resultados generales en términos de crecimiento, pobreza y asistencia del Banco Mundial
	16 Determinantes principales de resultados satisfactorios
	16 <i>Estabilidad macroeconómica</i>
	19 <i>Pertinencia de las estrategias del Banco Mundial para cada país</i>
	22 <i>Identificación de los países con el programa de reformas</i>
	23 Estudios económicos y sectoriales
	24 Seguimiento de la pobreza
27	4 Fortalecimiento del clima para la inversión, el empleo y el crecimiento sostenible
	27 Las instituciones y el crecimiento de la economía
	29 Estrategias y asistencia del Banco Mundial
	29 <i>Estrategias sectoriales</i>

	30	<i>Trabajo analítico</i>
	32	<i>Préstamos del Banco Mundial</i>
32		Limitaciones clave para el logro de resultados positivos
	32	<i>Economía política interna</i>
	34	<i>Capacidad del sector público</i>
	36	<i>Corrupción en el sector público</i>
	38	<i>Industrias extractivas</i>
41	5	Empoderamiento de los pobres para que participen en el desarrollo e inversión en las personas pobres
	41	Incremento de las capacidades de los pobres
	42	<i>Gasto del sector social y alivio de la pobreza</i>
	42	<i>Cómo llegar y dar respuesta a los pobres</i>
	43	<i>Metas de productos y sostenibilidad de los resultados</i>
	44	<i>Reformas del gasto público y desempeño del sector social</i>
	45	<i>Calidad del trabajo analítico</i>
	45	Empoderamiento de los pobres
	46	<i>Ejecución de las actividades de desarrollo social</i>
	46	<i>Las intervenciones en el ámbito del desarrollo social y su impacto en la pobreza</i>
	47	<i>Sostenibilidad de las actividades de desarrollo social</i>
	47	<i>Descentralización</i>
	48	<i>Actividades de participación en la asistencia que brinda el Banco Mundial</i>
51	6	Conclusiones
55		Apéndices
	57	A: Resultados de los proyectos
	69	B: Crecimiento económico y pobreza de ingreso
	73	C: Tablas estadísticas
	107	D: Comentarios de la administración
	111	E: Resumen del Presidente: Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE)
113		Notas finales
119		Referencias
		Elementos fundamentales de la evaluación
	2	Elementos fundamentales de la evaluación 1
	8	Elementos fundamentales de la evaluación 2
	16	Elementos fundamentales de la evaluación 3
	28	Elementos fundamentales de la evaluación 4
	42	Elementos fundamentales de la evaluación 5
		Recuadros
	5	1.1 La estrategia de lucha contra la pobreza 1991 mejoró el trabajo operativo del Banco Mundial
	8	2.1 La Iniciativa de Estrategias de Lucha contra la Pobreza ha agregado valor al programa de alivio de la pobreza... pero aún está en pleno desarrollo
	11	2.2 Los programas del Banco Mundial por países podrían fortalecer el enfoque en los resultados
	13	2.3 Las evaluaciones de la pobreza son una herramienta útil, pero pueden mejorarse
	19	3.1 El establecimiento de una secuencia adecuada de reformas macroeconómicas es importante para el éxito

21	3.2	El Banco Mundial ha tenido dificultades para abordar la reforma bancaria en China
23	3.3	El Banco Mundial debe actuar con prudencia en las situaciones de reconversión
25	3.4	Un buen conocimiento del país reviste especial importancia en el caso de prestatarios que solicitan su primer préstamo o los que reanudan programas de préstamos, así como para quienes encaran reformas intermitentes
33	4.1	Las microfinanzas constituyen una herramienta con alto potencial para aliviar la pobreza que es difícil de proyectar en escala
35	4.2	Pakistán y Bangladesh: La diferencia radica en el compromiso asumido por el gobierno
35	4.3	Los resultados que (a veces) logra (poco menos que) una crisis . . .
37	4.4	Mozambique adopta un enfoque integrado para la reforma del sector público
44	5.1	Los insumos cuentan... en el contexto de la reforma sectorial
45	5.2	Los programas mundiales para el control de las enfermedades exigen al máximo a los sistemas de salud
46	5.3	Los temas de desarrollo social comprenden una amplia gama de actividades
48	5.4	Enfoque selectivo en lo hogares más pobres: Un gran desafío.
49	5.5	Los proyectos de participación no necesariamente empoderan a los más pobres

Gráficos

3	1.1	La pobreza extrema ha disminuido en Asia y aumentado en África
4	1.2	El impacto del crecimiento económico sobre la pobreza es fuerte pero variable
4	1.3	El ritmo rápido de crecimiento económico sigue siendo difícil de alcanzar para la mayoría de los países clientes del Banco Mundial
9	2.1	Los países que salen de conflictos recibieron distintos niveles de asistencia del Banco Mundial
12	2.2	Los préstamos del Banco Mundial con destino al desarrollo humano han crecido a ritmo más acelerado desde el año 2000
12	2.3	Los proyectos de inversión con énfasis en los temas de protección y desarrollo humano y social han alcanzado las calificaciones más elevadas en materia de resultados
17	3.1	El alivio de la pobreza guarda una relación estrecha con el crecimiento económico
18	3.2	Incluso algunos de los países con desempeño moderado y poco satisfactorio obtuvieron resultados satisfactorios si se los mide en relación con los objetivos pertinentes de la
20	3.3	Las estrategias de asistencia a los países en transición demoraron más en centrarse en el alivio de la pobreza de manera explícita
20	3.4	El DEO concluyó que la mayor parte de las estrategias de asistencia a los países tiene un grado considerable o elevado de pertinencia
21	3.5	Los préstamos del Banco mundial tienden a reflejar las circunstancias del país prestatario
28	4.1	De qué manera un clima positivo de inversión e instituciones de calidad en el sector público contribuyen al crecimiento y al alivio de la pobreza
29	4.2	La calidad de las instituciones del sector público es más elevada en los países con buen desempeño y en los países en transición
29	4.3	Entre 1996 y 2002, la calidad de las instituciones del sector público mejoró notablemente en los países en transición
31	4.4	Los países con buen desempeño recibieron menos financiamiento del Banco Mundial para fines de privatización
33	4.5	Los préstamos para infraestructura han aumentado en los últimos cinco años
34	4.6	Los proyectos relativos al clima de inversión y al sector financiero han tenido

- mejores resultados que el promedio
- 37 4.7 La corrupción en el sector público continúa profundamente arraigada en los tres grupos de países
 - 42 5.1 La asignación de préstamos para educación, salud y otros servicios sociales se ha incrementado de manera significativa
 - 43 5.2 El desempeño de los proyectos del sector social es generalmente igual o superior al promedio del Banco Mundial

Tabla

- 6 1.1 Crecimiento sostenible y empoderamiento: Los dos pilares de la estrategia de lucha contra la pobreza 2001 del Banco Mundial



Agradecimientos

Este examen fue elaborado por un equipo encabezado por Chris Gerrard. El equipo central estuvo integrado por Shonar Lala, Mirafe Marcos, Rupa Ranganathan y Robert Subrick.

Deseamos expresar nuestro reconocimiento y gratitud por los aportes de numerosos integrantes del personal del DEO. Asimismo, hemos recibido comentarios útiles de las siguientes personas del Banco Mundial: James Adams, Ipek Alkan, Luca Barbone, Jan Bojo, François Bourguignon, Aline Coudouel, Todd Crawford, Brigitte Duces, Jean-Jacques Dethier, Shahrokh Fardoust, Marisa Fernandez-Palacios, Prem Garg, Nidhi Khattri, Philip

Keefter, Ali Mansoor, Anil Markandya, Gisu Mohadjer, Tawhid Nawaz, Maryvonne Plessis-Fraissard, Martin Ravallion, Sudhir Shetty, Mark Sundberg, Hasan Tuluy y John Underwood.

La revisión de pares estuvo a cargo de Jeffrey Hammer y Ravi Kanbur.

Para la producción del informe, el equipo contó con la asistencia de William B. Hurlbut y Julia Akumu Ooro. El informe fue editado por Caroline McEuen para su publicación.

El examen fue elaborado bajo la dirección de Victoria Elliott, Gerente de Métodos del DEO.

Director General interino, Evaluación de Operaciones: *Ajay Chhibber*
Director Interino, Departamento de Evaluación de Operaciones: *R. Kyle Peters*
Gerente, Evaluaciones y Métodos Institucionales: *Victoria Elliott*
Gerente de Proyecto: *Chris Gerrard*



Prefacio

El mandato fundamental y la misión institucional del Banco Mundial consiste en combatir la pobreza. Para la consecución de este objetivo, el Banco Mundial proporciona financiamiento, conocimiento y asesoramiento a los países miembros prestatarios, y al mismo tiempo procura adecuar la combinación particular de estos elementos a los retos que enfrenta cada país. El Banco Mundial ha desarrollado un enfoque multidimensional de la pobreza, que va más allá del ingreso y abarca también el desarrollo humano, la seguridad, la voz de los pobres y la participación.

El examen anual de la eficacia en términos de desarrollo (ARDE) 2004 examina la experiencia de los países clientes del Banco Mundial en cuanto al crecimiento y la reducción de la pobreza, y evalúa los aportes de las intervenciones del Banco Mundial tomando como marco la estrategia de lucha contra la pobreza para el año 2001. El ARDE analiza en qué medida los elementos de la estrategia responden a las necesidades de los pobres, con qué grado de eficacia está ejecutando el Banco Mundial la estrategia y en qué medida sus esfuerzos están teniendo impacto. Al igual que los exámenes anteriores de la eficacia en términos de desarrollo, éste recopila principalmente las conclusiones de las evaluaciones del DEO sobre proyectos del Banco Mundial, programas para los distintos países, programas de alcance mundial e iniciativas sectoriales e institucionales.

En todo el mundo, el número de personas que viven con menos de US \$1 por día ha disminuido desde la década de 1980. No obstante, se han observado diferencias marcadas en los resultados entre regiones. La pobreza extrema se ha reducido de manera muy notable en Asia del Este, en especial en China. Fuera de China, la proporción de personas que viven con menos de US \$1 por día disminuyó del 32% al 23% entre 1980 y 2001, pero el número absoluto se elevó de 850 a 880 millones de personas. El crecimiento es el motor crítico para el alivio de la pobreza. Lamentablemente, en la última década, sólo alrededor de un tercio de los países

en desarrollo y en transición han crecido a un ritmo superior al 2% per cápita.

La estrategia y los modelos económicos del Banco Mundial

La estrategia de lucha contra la pobreza del Banco Mundial para el año 2001 pone de relieve tanto los aspectos sociales de alivio de la pobreza como los relacionados con el crecimiento. Los dos pilares de la estrategia proporcionan un marco operativo de trabajo que permite identificar y clasificar las intervenciones del Banco Mundial. Sin embargo, este modelo de dos pilares tiende a pasar por alto la interacción entre los aspectos sociales de la lucha contra la pobreza y los relacionados con el crecimiento, que pueden tener efectos importantes sobre los resultados relativos a la pobreza, y en la práctica ha prestado atención insuficiente a los temas de crecimiento. Sin crecimiento, es poco probable que se logre una reducción sostenible de la pobreza.

El Banco Mundial ha procurado alinear sus modelos económicos para cada país con la meta de la reducción de la pobreza, pero estos modelos aún no han alcanzado la plenitud de su potencial. Por ejemplo, la Iniciativa de Estrategias de Lucha contra la Pobreza, concebida para dar apoyo a los países de bajo ingreso, adopta una visión multidimensional del alivio de la pobreza. Sin embargo, la mayoría de las estrategias nacionales elaboradas hasta el momento no han considerado toda la gama de

acciones de política necesarias para combatir la pobreza. Si se mejoran algunos aspectos, tal Iniciativa de Estrategias de Lucha contra la Pobreza posiblemente permita al Banco Mundial dar un apoyo más efectivo a la reducción de la pobreza.

En los dos extremos del espectro del desarrollo—en los países de bajo ingreso en dificultades (LICUS) y los países de ingreso medio—es necesario seguir mejorando los modelos económicos del Banco Mundial. La determinación de la mejor forma de dar apoyo a los países de bajo ingreso en dificultades continúa siendo un desafío enorme. La mayoría de los países de ingreso medio, aun cuando tengan bolsones de pobreza y muchas poblaciones muy cercanas al umbral de pobreza, tienen objetivos de desarrollo que no se centran en el alivio de la pobreza. El Banco Mundial debería perfeccionar sus modelos económicos para que sean más compatibles con los objetivos de reducción de la pobreza en el contexto de los diversos países.

Al participar en los programas mundiales, el Banco Mundial debe centrarse en las cuestiones de política mundial que entorpecen el crecimiento que conduce al alivio de la pobreza en sus países clientes. Se deben fortalecer los vínculos entre las operaciones en cada país y los programas mundiales a fin de garantizar que estos últimos agreguen valor al alivio de la pobreza en cada país.

Intervenciones del Banco Mundial en apoyo a la estrategia de lucha contra la pobreza

Muchas de las estrategias del Banco Mundial de asistencia a los países se centran en los temas apropiados para el alivio de la pobreza, pero no se cuenta con una vinculación correctamente articulada o mensurable entre las intervenciones específicas y los resultados relativos a la pobreza. Esta articulación incompleta de asistencia, que se brinda a los países con objetivos específicos de reducción de la pobreza de cada país, impide al Banco Mundial realizar una evaluación del impacto de su asistencia para la lucha contra la pobreza. La capacidad de los países pobres de hacer el seguimiento de los resultados en términos de reducción de la pobreza constituye un desafío al seleccionar actividades que logren los mejores resultados para reducir la pobreza.

El Banco Mundial, que reconoce la importancia del buen gobierno en la promoción del crecimiento y la inversión, así como en una mejor prestación de servicios, ha desarrollado diversas herramientas destinadas a centrar la atención sobre los temas relacionados con el buen gobierno, tanto en

el ámbito mundial como en el de cada país. Sin embargo, resulta difícil atribuir los cambios en términos de buen gobierno a las intervenciones del Banco Mundial. Por este motivo, es esencial que el Banco Mundial determine qué espera lograr con sus intervenciones en esta área y que comience a evaluar el impacto del trabajo que ha realizado hasta ahora.

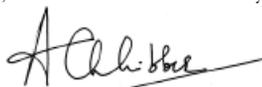
El Banco Mundial considera que un elemento clave de su estrategia de lucha contra la pobreza es el constituido por diversas reformas destinadas a mejorar el marco legal y normativo de la inversión privada y la creación de empleo. Estas reformas están integradas a programas—que se superponen y cuentan con sus propios acuerdos institucionales—de desarrollo del sector privado y reforma del sector público. El Banco Mundial podría tener una mayor actuación tendiente a orientar las sinergias entre estas dos áreas estrechamente relacionadas.

El Banco Mundial ha alentado a sus países clientes a incrementar los niveles de gasto social, como medida clave para reducir la pobreza. Sin embargo, el aumento de los niveles de gasto no siempre ha garantizado que los servicios lleguen a los pobres o que respondan a sus necesidades. Se han logrado mejores resultados cuando se han vinculado las intervenciones a reformas institucionales y el apoyo al desarrollo de la capacidad, y cuando se han cimentado con un trabajo analítico de alta calidad.

El Banco Mundial ha promovido el empoderamiento de los pobres dando apoyo a actividades de desarrollo social. Asimismo, el Banco Mundial ha tenido más éxito al respaldar iniciativas locales que al intentar poner en marcha iniciativas nuevas. Tales enfoques continúan mostrando una poca viabilidad. Los objetivos del proyecto deben ser realistas respecto del potencial para afectar las relaciones sociales que subyacen a la pobreza.

Consecuencias

El examen anual de la eficacia en términos de desarrollo demuestra que en la lucha contra la pobreza el Banco Mundial cuenta, como elementos clave a su favor, con una estrategia correctamente cimentada y diversos instrumentos orientados a los principales elementos de la estrategia. Para concretar plenamente el potencial de estos elementos, el Banco Mundial debería concentrarse más aún en demostrar los resultados de sus intervenciones, a fin de asegurar que todas las dimensiones de su trabajo—en el ámbito mundial, de cada país y de cada proyecto—apunten a metas de reducción de la pobreza específicas, bien definidas y que se puedan someter a seguimiento.



Ajay Chhibber

Acting Director-General, Operations Evaluation



Resumen ejecutivo

El mandato fundamental y la misión institucional del Banco Mundial consisten en combatir la pobreza. Para la consecución de este objetivo, el Banco Mundial proporciona financiamiento, conocimiento y asesoramiento a los países miembros prestatarios, y al mismo tiempo procura adecuar la combinación particular de estos elementos a los retos que enfrenta cada país. El Banco Mundial también contribuye a abordar la problemática de orden mundial y regional, como son las amenazas al medio ambiente y las enfermedades transmisibles, pero sigue manteniendo primordialmente su enfoque por país, al ayudar a las personas a salir de la pobreza.

La noción que el Banco Mundial tiene de la pobreza ha pasado de un enfoque limitado a la pobreza de ingreso, en la década de 1980, al concepto multidimensional que rige en la actualidad, que comprende desarrollo humano, seguridad, voz y participación.

El *examen anual de la eficacia en términos de desarrollo* (ARDE) correspondiente a este año: *Los aportes del Banco Mundial al alivio de la pobreza*, analiza la experiencia de crecimiento y reducción de la pobreza de los países clientes. Este examen evalúa en qué medida las intervenciones del Banco Mundial han contribuido al crecimiento y el alivio de la pobreza y la eficacia de diferentes tipos de intervenciones. El examen se vale de los elementos clave de la estrategia de lucha contra la pobreza adoptada por el Banco Mundial para el año 2001, a fin de analizar en qué medida estos elementos responden a las necesidades de los pobres, se están llevando a cabo efectivamente y tienen un impacto. Al igual que los exámenes de años anteriores, también concentra fundamentalmente los estudios de evaluaciones recientes del DEO, y sintetiza y resalta las conclusiones de estos estudios en torno a un tema común,—en este caso, la lucha contra la pobreza.

La estrategia de lucha contra la pobreza del Banco Mundial para el año 2001 pone de relieve tanto el crecimiento como los aspectos sociales de la reducción de la pobreza

Esta estrategia desarrolló las tres esferas centrales del *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*—promover las oportunidades, propiciar el empoderamiento y mejorar la seguridad. La estrategia consta de dos pilares:

1. Fortalecimiento del clima para la inversión, el empleo y el crecimiento sostenible.
2. Empoderamiento de los pobres para que participen en el desarrollo e inversión en las personas pobres.

Tal como sucedió con la estrategia de 1991, la estrategia actual (2001) considera que el crecimiento sostenible y equitativo es vital para generar empleos y recursos para los servicios públicos y estima que la inversión del sector privado es el motor primario del crecimiento que conduce al alivio de la pobreza. Además, la estrategia actual amplía la visión de la pobreza e incluye no sólo ingresos sino también desarrollo humano, seguridad, voz y participación. Promueve una mayor atención al buen gobierno del sector público y a las reformas institucionales que generan un clima

Mensajes principales

- La estrategia de lucha contra la pobreza del Banco para el año 2001 pone de relieve tanto los aspectos sociales de alivio de la pobreza como los relacionados con el crecimiento.
- El modelo de los dos pilares tiende a pasar por alto la interacción entre los aspectos sociales de la lucha contra la pobreza y los relacionados con el crecimiento.
- El Banco enfrenta desafíos para ajustar con eficacia su estrategia de lucha contra la pobreza en función de cada país.
- Los modelos económicos del Banco para cada país y los programas mundiales no se relacionan aún plenamente con la lucha contra la pobreza.
- La vinculación de las intervenciones del Banco en cada país con la reducción de la pobreza requerirá una concentración mucho mayor en los resultados.
- La evaluación del impacto del trabajo del Banco sobre el buen gobierno tiene un carácter urgente.
- El Banco podría actuar más para contener las sinergias entre el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público.
- El Banco necesita demostrar el impacto que tienen en la pobreza sus intervenciones destinadas al empoderamiento y al desarrollo humano.
- El marco de seguimiento y evaluación del Banco no está suficientemente enfocado en la pobreza.

positivo para la inversión en el sector privado, y que empoderan a los pobres y promueven su participación en la gestión de las instituciones públicas y en la prestación de servicios públicos.

Desde 2001, el Banco Mundial ha modificado algunos de sus procesos económicos para ayudar a implementar la estrategia. Ha alineado de manera explícita los esfuerzos del Grupo del Banco con los objetivos de desarrollo del milenio, ha desarrollado una cultura institucional centrada en los resultados y ha promovido para los países de bajo ingreso las estrategias de desarrollo con las que se identifique cada país (a través del formato de documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). El Banco Mundial también se ha propuesto mejorar su combinación de instrumentos y adecuar sus enfoques de desarrollo a las circunstancias de cada país, mediante productos basados en el conocimiento y servicios analíticos.

El modelo de los dos pilares tiende a pasar por alto la interacción entre los aspectos sociales de la lucha contra la pobreza y los relacionados con el crecimiento

Los dos pilares de la estrategia de reducción de la pobreza 2001 han brindado, en términos generales, un marco operativo de trabajo que permite identificar y categorizar las intervenciones reales y potenciales del Banco Mundial en el ámbito de cada país. No obstante, este modelo tiende a pasar por alto la interacción entre los aspectos sociales de la lucha contra la pobreza y los relacionados con el crecimiento, que pueden tener efectos importantes sobre los resultados relativos a la pobreza. La estrategia puede restar importancia, sin advertirlo, a la función de determinados sectores, como por ejemplo infraestructura, desarrollo rural y urbano y medio ambiente, cuyas actividades trascienden el crecimiento económico, el empoderamiento y la prestación de servicios, y se complementan con todas estas áreas.

El Banco Mundial enfrenta desafíos para ajustar con eficacia su estrategia de lucha contra la pobreza 2001, en función de cada país

El Banco debe aplicar su estrategia basándose en el conocimiento pormenorizado de cada país y tomando en cuenta la voluntad y capacidad con que cuenta cada país para llevar a cabo las reformas. En los países en que se ha institucionalizado una buena gestión macroeconómica, el Banco Mundial apoya el buen gobierno y las reformas institucionales para mejorar el clima de inversión y la prestación de servicios. Los esfuerzos del Banco Mundial han tenido más éxito en los países con estabilidad política, donde existe una fuerte identificación con las reformas, y donde el poder ejecutivo, el legislativo y la burocracia trabajan con objetivos comunes y el país tiene capacidad administrativa para ejecutar las reformas. Las iniciativas del Banco Mundial han sido menos exitosas cuando ha faltado alguno o la totalidad de estos elementos.

En los países en los que la estabilidad macroeconómica y el crecimiento son difíciles de alcanzar, el Banco Mundial debería apoyar las reformas para promover el crecimiento, así como también las intervenciones de desarrollo social e institucional a más largo plazo. Lograr el equilibrio adecuado entre estos dos tipos de participación es difícil, y requiere una evaluación realista del entorno político y de la capacidad para ejecutar las reformas. El Banco Mundial puede utilizar estudios económicos y sectoriales (ESW) económica sector work, transferencias de conocimiento (por ejemplo, el aprendizaje entre pares) y apoyar a los actores no gubernamentales para promover una mayor identificación y fortalecer la capacidad. El Banco Mundial debe ser muy prudente en las situaciones que se presentan durante el proceso de reconversión en el cual los países con un historial deficiente emprenden un programa de reformas.

Los modelos económicos del Banco Mundial para cada país y los programas mundiales no se relacionan aún plenamente con la lucha contra la pobreza

El Banco Mundial ha elaborado modelos económicos para diferentes grupos de países clientes que reflejan los distintos niveles de desarrollo. Los modelos económicos más recientes tienen una base sólida afirmada en el objetivo de reducción de la pobreza, pero aún no han podido desarrollar plenamente su potencial. Por ejemplo, la Iniciativa de Estrategias de Lucha contra la Pobreza ha hecho hincapié en metas multidimensionales, tanto relacionadas con el ingreso como con otras dimensiones para reducir la pobreza. No obstante la mayoría de las estrategias nacionales elaboradas hasta el momento no han considerado toda la gama de acciones de política necesarias para reducirla. La Iniciativa Reforzada para los Países Pobres muy Endeudados agregó, a los objetivos del alivio de la deuda, la reducción de la pobreza. Sin embargo, el alivio de la deuda solamente, tal como fuera aplicado durante los primeros años de la iniciativa, no ayudó a abordar de manera integral o sostenible la reducción de la pobreza.

El objetivo institucional de lucha contra la pobreza puede parecer incompatible con algunas de las necesidades y prioridades de desarrollo de los clientes. La mayoría de los países de ingreso medio, aun cuando tengan bolsones de pobreza y grandes poblaciones *muy cercanas al umbral de pobreza*, tienen metas de desarrollo que no se centran en el alivio de la pobreza. El Banco Mundial debe articular aun más su misión de reducir la pobreza y el avance de los objetivos de desarrollo del milenio, de manera de alinearlos con estas visiones. Asimismo, se registran algunas incongruencias en el enfoque adoptado por el Banco Mundial para países clientes que salen de conflictos. Algunos de los clientes del Banco Mundial con menor nivel de pobreza que han salido de situaciones de conflicto recibieron financiamiento de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) que, per cápita, resultó ser nueve veces el monto otorgado a los países más pobres que salieron de situaciones de conflicto. Para que sea posible comprender el porqué de estas asignaciones, el fundamento para las decisiones de financiamiento en situaciones posteriores a conflictos debe ser más transparente.

La reducción de la pobreza carece de un criterio explícito para seleccionar e inspeccionar la participación del Banco Mundial en los programas mundiales. A pesar de que algunos programas mundiales, en especial el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales

y el Programa Especial de Investigaciones y Enseñanzas sobre Enfermedades Tropicales, han generado innovaciones que ayudan a los pobres, los criterios de selección y supervisión del Banco Mundial de los programas mundiales no incluyen la reducción de la pobreza como criterio explícito. Al participar en los programas mundiales, el Banco Mundial debe centrarse en las cuestiones de política mundial que entorpecen el crecimiento que conduce al alivio de la pobreza en sus países clientes. Se deben fortalecer los vínculos entre las operaciones en cada país y los programas mundiales a fin de garantizar que estos últimos agreguen valor al alivio de la pobreza en cada país. A la vez, las estrategias de asistencia a los países deberían determinar de qué manera los programas mundiales del Banco Mundial pueden respaldar el desarrollo en el ámbito de cada país.

La vinculación de las intervenciones del Banco Mundial en cada país con la reducción de la pobreza requerirá una concentración mucho mayor en los resultados

El Banco Mundial debe aún determinar una cadena de resultados de las operaciones que vincule de manera eficaz sus intervenciones en el ámbito del país con los resultados de la pobreza, y asegure que su asistencia se basa en resultados mensurables de la pobreza. Esta articulación incompleta de asistencia, que se brinda a los países con objetivos específicos de reducción de la pobreza de cada país, impide al Banco Mundial realizar una evaluación del impacto de su asistencia para la lucha contra la pobreza.

Existen diferencias en cuanto a la comprensión por parte del Banco mundial del impacto en la pobreza de los programas y políticas. Las evaluaciones de pobreza constituyen el trabajo analítico principal del Banco Mundial sobre este tema y han sido muy útiles para generar perfiles de pobreza en muchos países. No obstante, la tendencia general ha sido concentrarse de manera específica en los sectores sociales, descuidando los sectores productivos y las cuestiones relativas al buen gobierno, y estas evaluaciones rara vez vinculan el análisis con las conclusiones sobre las alternativas y políticas y las propuestas. El trabajo analítico del Banco Mundial debe poner más atención a la interacción que existe entre los aspectos sociales de la reducción de la pobreza y los relacionados con el crecimiento.

La evaluación del impacto del trabajo del Banco Mundial sobre el buen gobierno tiene un carácter urgente

Las diferencias en la calidad de las instituciones económicas, que generalmente se admiten como

“parte de las reglas del juego”, han resultado ser la fuente más importante de crecimiento económico sostenido, tanto en las investigaciones comparadas de países como en los casos de estudio. En unos pocos años, el Banco Mundial desarrolló y movilizó una serie de herramientas—para cada proyecto, para cada país o para el ámbito mundial—que puso en el centro de la atención la calidad de las instituciones del sector público. Hasta ahora, no existen indicios claros que señalen que el buen gobierno está creciendo y la corrupción siguiendo el camino inverso. Es fundamental que el Banco Mundial determine qué espera lograr a partir de sus intervenciones en el área del buen gobierno, para controlar y medir sus logros, y para evaluar la eficacia relativa de promover el crecimiento económico y reducir la pobreza.

El Banco Mundial podría tener una mayor actuación para contener las sinergias entre el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público

Un entorno empresarial propicio para la inversión del sector privado requiere la existencia de un sector público eficaz y responsable a fin de proteger los derechos de propiedad y garantizar un tratamiento equitativo y uniforme en el marco de la ley. La estrategia 2001 reconoce la existencia de una superposición entre el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público, asociándolos en un solo pilar. Estos tipos de reformas implican cambios en el poder y el ejercicio de influencias dentro de un país, y por este motivo requieren que el Banco Mundial comprenda la economía política interna del país y realice evaluaciones realistas del nivel de identificación según el país. Los acuerdos institucionales del Banco—que sitúan estas cuestiones relacionadas bajo la responsabilidad de las vicepresidencias—no promueven esfuerzos y conocimientos mancomunados sobre la reforma. Si se combina o relaciona el conocimiento del Banco Mundial acerca de las cuestiones del sector público y privado podría entenderse mejor qué es lo que probablemente sea más eficaz.

El Banco Mundial necesita demostrar el impacto que tienen en la pobreza sus intervenciones destinadas al empoderamiento y al desarrollo humano

El Banco Mundial ha puesto en práctica su intención de promover el empoderamiento a través de sus actividades de desarrollo social, pero aún no ha quedado demostrado cuál ha sido el impacto real y previsto de este tipo de intervenciones. Los proyectos se ejecutan habitualmente en el contexto de las relaciones

sociales e institucionales profundamente arraigadas que afectan a la pobreza. No se puede esperar que la mayoría de las intervenciones financiadas por el Banco Mundial afecten, y de hecho no lo hacen, estas relaciones a menos que se creen estructuras sociales sostenibles. Aún en programas que están dirigidos a los hogares más pobres, la distribución progresiva de los beneficios es difícil de lograr. Para evaluar si los beneficiarios podrán mantener los beneficios del proyecto se requieren mejores herramientas que las que el Banco Mundial actualmente posee. Los objetivos del proyecto deben ser realistas respecto del potencial para afectar las relaciones sociales que subyacen a la pobreza en el ámbito comunitario. En las actividades de participación, el Banco Mundial logró los mejores resultados cuando apoyó las iniciativas locales existentes.

En los sectores sociales, el Banco Mundial ha combinado el incremento del gasto en educación y salud con la reducción de la pobreza, pero a menudo no se ha considerado de manera adecuada el impacto real de tales gastos. Las intervenciones que reciben ayuda del Banco Mundial han hecho hincapié en insumos y productos. Si bien tales intervenciones con frecuencia cumplían o excedían las metas físicas y cuantitativas, en ocasiones no lograron mejoras cualitativas y sostenibles en los resultados para el desarrollo humano, como por ejemplo, logros y éxitos en el rendimiento escolar y mejoramiento de la situación de la salud. El incremento del gasto solamente no garantiza la llegada a los más pobres. Existen grandes posibilidades de que el Banco Mundial mejore sus intervenciones para lograr resultados más eficaces en materia de desarrollo humano, con un trabajo de análisis adecuado, de buena calidad, específico por sector y con un diagnóstico exacto de las reformas institucionales y las prestaciones de servicios.

El marco de seguimiento y de evaluación del Banco Mundial no está suficientemente centrado en la pobreza

La capacidad de los países pobres para hacer el seguimiento de los resultados de la reducción de la pobreza constituye un desafío más que enfrenta el Banco Mundial a la hora de seleccionar actividades que logren los mejores resultados para reducir la pobreza. El seguimiento de los resultados en materia de reducción de la pobreza, que se vuelca en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELPS), sigue siendo deficiente, y sólo unos pocos países con trayectoria en estos documentos de estrategia cuentan con información suficiente para evaluar si la mejora ha sido generalizada. Si los procesos de la estrategia

de reducción de la pobreza mantienen el impulso y el apoyo que reciben de las partes interesadas, deberán mejorar rápidamente su capacidad para demostrar los resultados en materia de reducción de la pobreza.

La introducción de las estrategias de asistencia a los países basadas en los resultados y la autoevaluación piloto ha mejorado el enfoque de seguimiento y evaluación del Banco Mundial en materia de pobreza. En el ámbito de cada proyecto,

las directrices de financiamiento de las políticas de desarrollo obligan al personal a analizar la pobreza y las consecuencias sociales de las políticas apoyadas en función de cómo operan en los pobres y vulnerables. Sin embargo, las directrices de seguimiento y evaluación de los proyectos están en preparación, y el grado en que se centran en la pobreza depende de los objetivos especificados para el proyecto.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAA	Actividades analíticas y de asesoría (comúnmente conocido como Banco Mundial)
AFR	Región africana (Banco Mundial)
AIF	Asociación Internacional de Fomento
APL	Préstamos adaptables para programas
ARDE	Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAP	Evaluación de la asistencia al país
CCI	Centro de Comercio Internacional
CDD	Desarrollo impulsado por la comunidad
CEM	Memorando económico del país
CFAA	Evaluación de la capacidad de gestión financiera
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales
CPIA	Evaluación de las políticas e instituciones nacionales
DELP	Documento de estrategias de lucha contra la pobreza
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
DSP	Desarrollo del sector privado (anteriormente también una vicepresidencia del Banco)
EAP	Estrategia de asistencia al país
EAP	Región de Asia del Este y el Pacífico (Banco Mundial)
ECA	Región de Europa y Asia Central (Banco Mundial)
E-HIPC	Iniciativa Reforzada para los Países Pobres muy Endeudados
ELP	Estrategia de lucha contra la pobreza
EP	Evaluación de la pobreza
ESW	Estudios económicos y sectoriales
FIRST	Iniciativa de Fortalecimiento y Reforma del Sector Financiero
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSAC	Crédito de ajuste para el sector financiero
IBM	Instituto del Banco Mundial
ICGR	Examen institucional y de gestión de gobierno
ICRG	Guía internacional de riesgos de los países
IDM	Informe sobre el desarrollo mundial
IE	Industrias extractivas
LCR	Región de América Latina y el Caribe (Banco Mundial)
LICUS	Países de bajo ingreso en dificultades
LIL	Préstamos para el aprendizaje y la innovación
MIC	País de ingreso medio
MID	Marco integral de desarrollo
MNA	Región de Medio Oriente y África del Norte (Banco Mundial)

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización no gubernamental
OPCS	Políticas de operaciones y servicios a los países
PER	Examen del gasto público
PIB	Producto Interno Bruto
PPAR	Informe de evaluación de los resultados del proyecto
PPME	Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados
PREM	Vicepresidencia de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (Banco Mundial)
PRGF	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza
PRSC	Crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza
PRSL	Préstamos de apoyo a la reforma de políticas
PSAL	Préstamo programático para fines de ajuste estructural
PSI	Infraestructura y Desarrollo del Sector Privado (una vicepresidencia del Banco)
PSIA	Análisis del impacto social y en la pobreza
QAG	Grupo de Revisión de la Calidad (Banco Mundial)
SAR	Región de Asia del Sur (Banco Mundial)
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SNP	Salud, nutrición y población (sector departamento del; Banco Mundial)
SyE	Seguimiento y evaluación
TDR	Programa Especial de Investigaciones y Enseñanzas sobre Enfermedades Tropicales
UE	Unión Europea
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana



La lucha contra la pobreza

El mandato fundamental y la misión institucional del Banco Mundial consisten en combatir la pobreza. Para la consecución de este objetivo, el Banco proporciona financiamiento, conocimiento y asesoramiento a los países miembros prestatarios, y al mismo tiempo procura adecuar la combinación particular de estos elementos a los retos que enfrenta cada país. El Banco también contribuye a abordar la problemática de orden mundial y regional, como son las amenazas al medio ambiente y las enfermedades transmisibles, pero sigue manteniendo primordialmente su enfoque por país — al ayudar a las personas a salir de la pobreza.

La noción que el Banco tiene de la pobreza ha pasado de un enfoque limitado a la pobreza de ingreso en la década de 1980 al concepto multidimensional que rige en la actualidad, que comprende desarrollo humano, seguridad, voz y participación. Este *examen anual sobre la eficacia en términos de desarrollo, 2004* utiliza la estrategia actual de reducción de la pobreza del Banco como marco para analizar su aporte al alivio de la pobreza en los últimos 15 años.

Avance irregular y desigual en la lucha contra la pobreza

El panorama mundial agregado en materia de pobreza de ingreso muestra un mejoramiento sostenido desde la década de 1980. El número de personas con un ingreso menor a US \$1 por día disminuyó de 1,5 mil millones (40% de la población) en 1981 a 1,2 mil millones (28%) en 1990, y 1,1 mil millones (21%) en 2001.

Las cifras agregadas no permiten apreciar las notables diferencias que existen entre regiones (gráfico 1.1). La disminución más significativa de la pobreza extrema se ha registrado en Asia del Este en su conjunto, y en China en particular. En cuanto a los países en desarrollo, fuera de China, la proporción de personas que viven en extrema pobreza se redujo

de 32% a 23% entre 1980 y 2001, pero en valores absolutos se registró un crecimiento de 850 a 880 millones. Los países de Europa del Este y la ex Unión Soviética registraron un aumento significativo de la pobreza extrema durante la década de 1990 (asociado con las primeras etapas de su transición hacia economías de mercado), de menos de 3 millones en 1990 a más de 30 millones en 1999, para luego reducirse a 17 millones en 2001. Muchos países en Asia del Este, la ex Unión Soviética y América Latina sufrieron reveses en el crecimiento económico y en los niveles de pobreza tras las crisis en México (1994), Asia (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999). Entretanto, el desarrollo en África al Sur del Sahara fue precario en la década de 1990. Además de ser la región más afectada por la crisis del VIH/SIDA, el número de personas que viven en la pobreza extrema en esta región se incrementó entre 1990 y 2001, tanto en términos relativos (de 45% a 47% de la población total) como

en términos absolutos (de 227 a 313 millones). En general, la proporción de la población que vive en extrema pobreza aumentó entre 1990 y 2001 en más de 40 de los

La pobreza de ingreso ha disminuido a un ritmo constante desde la década de 1980. Existen marcadas diferencias en los resultados de la pobreza entre regiones.

Elementos fundamentales de la evaluación 1

- **El avance en la lucha contra la pobreza ha sido irregular y desigual.**
- **El ritmo rápido de crecimiento económico es el motor primordial para reducir la pobreza, pero sigue siendo difícil de alcanzar para la mayoría de los países en desarrollo.**
- **El Banco adopta una visión amplia y multidimensional de la pobreza, centrándose no sólo en la pobreza de ingreso sino en el desarrollo humano, la seguridad, la voz de los pobres y la participación.**
- **Su enfoque en la lucha contra la pobreza actualmente pone de relieve el gobierno del sector público, las reformas institucionales y el empoderamiento de los pobres.**

100 países en desarrollo y con economías en transición de los que se dispone de datos, con una población de alrededor de 900 millones.

Con la adopción en 2001 de los ocho objetivos de desarrollo del milenio (ODM), de los cuales

El rápido crecimiento económico es el motor principal para reducir la pobreza.

únicamente el primero se relaciona con la pobreza de ingreso, la comunidad del desarrollo respaldó una concepción multidimensional de la pobreza. En los últimos 40 años se han evidenciado mejoras históricas en el nivel de esperanza de vida, otras medidas de la salud, rendimiento escolar y tasas de alfabetismo. Los países de Europa del Este y Asia Central también han conquistado mejoras importantes en los niveles de pobreza de ingreso y de otras dimensiones de la pobreza desde 1998. Pero el desafío que presentan los ODM sigue siendo enorme. El Banco, junto con sus asociados, deberán aumentar la eficacia de su asistencia para hacer que su contribución al logro de tales objetivos sea significativa.

Crecimiento de la economía y lucha contra la pobreza

En cada país, el crecimiento económico del ingreso per cápita y las variaciones en la distribución del ingreso destinadas a reducir la pobreza constituyen los dos vehículos principales para reducir la pobreza de ingreso. Actualmente muchos estudios concluyen que el crecimiento

Un bajo nivel de desigualdad de ingreso potencia el impacto del crecimiento económico en la pobreza.

económico, y por ende las políticas destinadas a promoverlo, normalmente se asocian con reducciones en la pobreza de ingreso (así como mejoras en los indicadores sociales). Nuestro análisis de las encuestas del gasto familiar realizadas en 47 países en las décadas de 1980 y 1990, Ravallion (2001) concluyó que un incremento del 1% en el ingreso per cápita reducía en un

promedio de 2% la proporción de la población que vive con un ingreso inferior a US \$ 1 por día. Si se actualiza este análisis para las 80 economías en desarrollo y transición en el período 1990—2001 se obtiene un resultado similar (figura 1.2).

El crecimiento económico reduce la pobreza porque el crecimiento económico por sí mismo—en promedio y en todos los países—no afecta sistemáticamente la distribución del ingreso. Incluso en China e India, donde la desigualdad ha ido en aumento, el efecto positivo del crecimiento económico en la pobreza ha compensado con creces el efecto negativo de la mayor desigualdad (Ravallion 2004). De todos modos, existe gran variabilidad con respecto a la relación entre el crecimiento general y el alivio de la pobreza (que muestra la línea de regresión en la figura 1.2). El nivel inicial de desigualdad parece ser un factor fundamental que contribuye a la variedad de efectos que tiene una tasa de crecimiento económico determinada en el nivel de pobreza. Algunos trabajos comparativos de países y un conjunto más significativo de estudios microeconómicos y subnacionales señalan la existencia de efectos importantes de interacción entre las distintas dimensiones de la desigualdad, incluidos los activos físicos y el capital humano y la dualidad urbana rural (Ravallion y Datt 2002; Bourguignon 2004, 2005). Esto pone de relieve la necesidad de combinar los esfuerzos por acelerar el crecimiento económico con la labor para asegurar que los pobres puedan aprovechar las oportunidades que genera la economía en crecimiento.

De los 120 países en desarrollo y transición con más de un millón de habitantes, apenas 42 países (35%) han alcanzado tasas promedio anuales de crecimiento económico superiores a 2,0 per cápita desde 1990 (gráfico 1.3). Otras dos quintas partes de los países han alcanzado un crecimiento positivo, pero menor que 2,0 per cápita. La quinta parte restante experimentó una caída del PIB per cápita entre 1990 y 2003.

La estrategia de asistencia del Banco en la lucha contra la pobreza

En los últimos 25 años se ha producido la evolución del enfoque adoptado por el Banco para la asistencia en la lucha contra la pobreza. A partir de los resultados del análisis del *informe sobre el desarrollo mundial de 1990* (IDM): *La pobreza*, y dada la influencia de las experiencias exitosas de los países de Asia del Este al promover el crecimiento general y reducir la pobreza en las décadas de 1970 y 1980, el Banco articuló en diciembre de 1991 una estrategia destinada a reducir la pobreza, que consta de dos partes:

1. El crecimiento eficiente con uso intensivo de mano de obra y basado en los incentivos adecuados de mercado, infraestructura física, instituciones e innovación tecnológica que promueva el uso productivo de la mano de obra, el activo más importante de los pobres.
2. Mejoras en la educación, el cuidado de la salud, la nutrición y otros servicios sociales—con el objetivo inmediato de mejorar el bienestar general e incrementar las oportunidades que tienen los pobres de aprovechar el crecimiento económico.

Asimismo, la estrategia de 1991 exigía transferencias bien dirigidas con destino a la población enferma, de edad avanzada, y otros

sectores que siguen padeciendo grandes privaciones, como así también redes de seguridad para quienes son más vulnerables a los trastornos que reducen el ingreso.¹

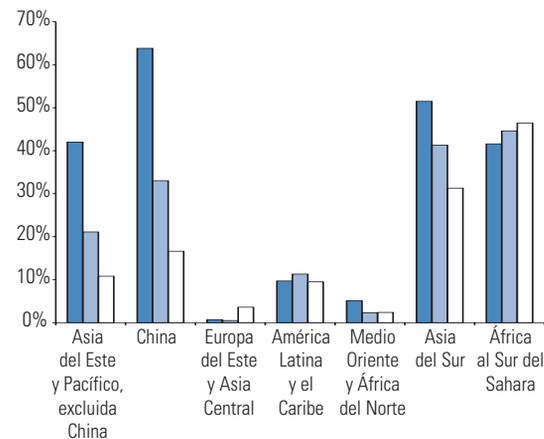
Después de transcurrida una década, el *informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, una evaluación del DEO sobre el desempeño del Banco en la labor de lucha contra la pobreza durante los años 90 (recuadro 1.1) y otras investigaciones y evaluaciones de la experiencia recabada en los años noventa, reafirmó la importancia del crecimiento general y de la provisión equitativa de los servicios sociales destinados a reducir la pobreza. El informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001 también propone una mayor concentración en el gobierno del sector público y las reformas institucionales que podrían empoderar y fomentar la participación de los pobres en la gestión de las instituciones públicas y la provisión de los servicios públicos. Elaboró un marco conceptual destinado a combatir la pobreza a partir de tres esferas: promover las oportunidades, propiciar el empoderamiento y mejorar la seguridad.

A partir de estos resultados, los documentos del *marco estratégico 2001* y *las directrices estratégicas*, que sirven de guía para la labor estratégica y operativa del Banco, tradujeron las tres esferas del informe sobre el desarrollo

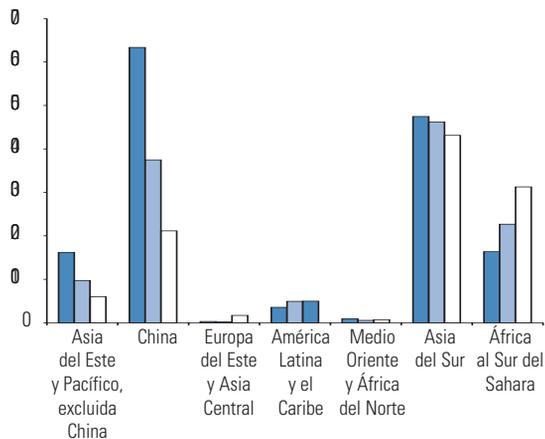
Gráfico 1.1

La pobreza extrema ha disminuido en Asia y aumentado en África

Porcentaje de la población con un ingreso menor que US \$1 por día



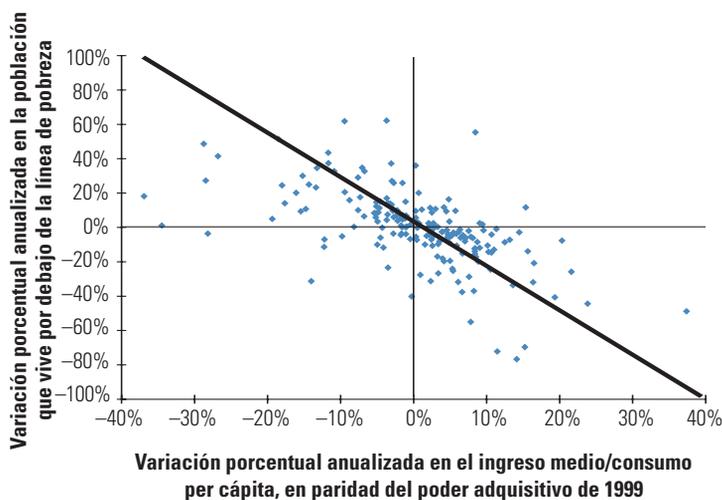
Personas con ingreso menor que US \$1 por día - en millones



■ 1981 ■ 1990 □ 2001

Gráfico 1.2

El crecimiento económico tiene un impacto fuerte pero variable en la pobreza

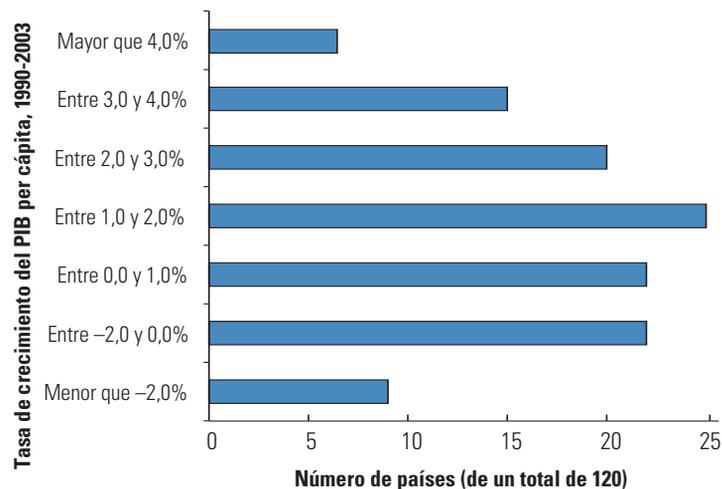


Nota: El análisis de regresión se basa en 205 períodos en 80 países, para los cuales se han realizado al menos 2 encuestas de hogares desde 1990, inclusive. Un "período" es un lapso de por lo menos un año entre encuestas de hogares consecutivas efectuadas en un país.

Fuente: Apéndice B.

Gráfico 1.3

El ritmo rápido de crecimiento económico sigue siendo difícil de alcanzar para la mayoría de los países clientes del Banco



Fuente: Base de datos del Banco Mundial.

mundial- oportunidad, empoderamiento y seguridad- en dos pilares con eje en las acciones:

1. Fortalecimiento del clima para la inversión, el empleo y el crecimiento sostenible
2. Empoderamiento de los pobres para que participen en el desarrollo e inversión en las personas pobres.

El documento 2001 sobre *directrices estratégicas* también planteó cinco prioridades de promoción del desarrollo institucional y líneas específicas de actividad bajo estos dos pilares (tabla 1.1), y caracterizó las prioridades de promoción del desarrollo institucional del Banco como los "motores críticos de la lucha contra la pobreza y que el Banco está en buenas condiciones de defender mediante la participación compartida (tanto de la investigación como de la experiencia) y la formación de conciencia entre los clientes, los asociados en el desarrollo y otras partes interesadas".²

La estrategia 2001 que se resume en la tabla 1.1 sigue considerando que el crecimiento sostenible y equitativo es esencial tanto para la creación de empleo como para la generación de recursos para los servicios públicos que son esenciales a fin de reducir la pobreza. El sector privado es considerado el motor principal del crecimiento con alivio de la pobreza. El primer pilar de la estrategia 2001 concede mayor preeminencia que la estrategia de 1991 al buen gobierno del sector público y a las reformas institucionales, incluida la institucionalización de la estabilidad macroeconómica, a partir de la experiencia recogida y el análisis de los años noventa. El segundo pilar apunta tanto a modificar la distribución del ingreso con miras a reducir la pobreza, como también a ayudar a los pobres a participar del proceso de crecimiento. La participación e integración cívica se consideran favorables en sí mismas ya que conducen, entre otras cosas, a instituciones estatales mejoradas y más atentas a las necesidades de la población, que incrementarán los ingresos en todo el ámbito de la economía. La gestión del riesgo social se incorpora directamente en el segundo pilar, en lugar de ser complementaria, como sucedía en la estrategia de 1991.

Desde 2001, el Banco modificó algunos de sus procesos para ayudar a poner en práctica la estrategia. De manera explícita, alineó los esfuerzos del Grupo del Banco con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y estableció un marco global para que la asistencia del Banco a los países clientes se centre en la consecución de tales objetivos. El Banco pretende acrecentar su impacto, para lo cual es preciso desarrollar una cultura

Recuadro 1.1 La estrategia de lucha contra la pobreza 1991 mejoró el trabajo operativo del Banco

La evaluación que realiza el DEO del desempeño que tuvo el Banco en materia de alivio de la pobreza en los años noventa—parte del esfuerzo general del Banco por revisar su enfoque hacia la lucha contra la pobreza—concluyó que la estrategia de 1991 tuvo un impacto significativo y positivo en el trabajo operativo del Banco para el alivio de la pobreza. La estrategia puso de relieve la importancia del crecimiento general para el alivio de la pobreza y centró sus prioridades operativas en la provisión equitativa de servicios sociales. Permitió recomponer la asistencia del Banco y estimular una mejora significativa en la base de conocimientos para combatir la pobreza.

Sin embargo, para el Banco también fue difícil pasar de las generalidades políticas de la estrategia de 1991 a las estrategias de asistencia a los países que abordan limitaciones sociales y estructurales específicas para el crecimiento general. No se prestó

Fuente: DEO 2000a.

atención suficiente a garantizar que los servicios sociales efectivamente favorecieran a los pobres y a la función de las redes de seguridad social para controlar el riesgo y la vulnerabilidad a los trastornos. Por otra parte, al implementar la estrategia, el Banco no se concentró lo suficiente en medir y supervisar los resultados asociados con la asistencia del Banco.

La evaluación concluyó que los dos desafíos principales que se plantean para implementar la estrategia de lucha contra la pobreza 2001 del Banco son los siguientes: (1) diseñar e implementar estrategias personalizadas de asistencia por país y por sector destinadas deliberadamente a combatir la pobreza, y (2) desarrollar un marco de estrategia para medir los resultados que permita realizar un examen permanente del nuevo marco para la lucha contra la pobreza y de las estrategias de alivio de la pobreza por país.

institucional centrada en los resultados, forjar asociaciones fuertes en el ámbito local y mundial, y mejorar el conocimiento del país y la capacidad institucional. Otro objetivo del Banco consiste en informar la ejecución de la estrategia 2001 de lucha contra la pobreza mediante evaluaciones, específicas por país, sobre la pobreza y el clima para la inversión, y vincular la estrategia con la medición, el seguimiento y el control de los resultados, a partir de estrategias de desarrollo con las que se identifique cada país (mediante el enfoque del documento de estrategia de la lucha contra la pobreza [DELP] en los países de bajo ingreso, la transferencia de conocimientos en países con bajo ingreso en dificultades [LICUS] y un mayor énfasis en la identificación del país en el caso de los países de ingreso medio). El Banco se propone mejorar su combinación de instrumentos y adecuar sus enfoques de desarrollo—a las circunstancias de cada país, y poner mayor énfasis en los productos y servicios analíticos basados en el conocimiento.

El enfoque de este examen

El examen anual sobre la eficacia en términos de desarrollo 2002: *Progresos hacia el desarrollo—El desafío del milenio*, observó que los ODM se cimientan esencialmente en las prioridades y capacidades institucionales del Banco, y hacen hincapié en áreas de prioridad que el Banco había adoptado mucho antes de que fueran respaldados oficialmente como los ODM. La labor del Banco, especialmente el diseño de sus programas por países, se vería beneficiada por el impulso de los objetivos y metas cuantificados y acotados en el tiempo que se asocian con los ODM. El examen anual de la eficacia en términos de desarrollo

2003: *La eficacia del respaldo del Banco a la reforma de políticas*, observó que el Banco no ve en la reforma un fin en sí mismo, sino un medio para crear un entorno que propicie el crecimiento y el alivio de la pobreza. El examen anual de la eficacia en términos de desarrollo (ARDE) 2003 concluyó que las dos terceras partes de los países en desarrollo habían mejorado sus políticas (según la calificación de varios indicadores), y que la reforma de políticas se tradujo en un mayor crecimiento. En cambio, el ARDE correspondiente a este año, *Los aportes del Banco al alivio de la pobreza*, analiza directamente la experiencia de crecimiento y alivio de la pobreza de los países clientes. Evalúa en qué medida las intervenciones del Banco han contribuido al crecimiento y al alivio de la pobreza, y la eficacia de diferentes tipos de intervenciones.

Dado que la misión general del Banco consiste en luchar contra la pobreza, la evaluación de los aportes del Banco al alivio de la pobreza podría equivaler a evaluar la eficacia del Banco en su conjunto en términos de desarrollo. Para que la labor tenga una dimensión manejable, este examen se vale de los elementos clave de la estrategia de reducción de la pobreza 2001 del

La estrategia de lucha contra la pobreza 2001 pone de relieve tanto el crecimiento como los aspectos sociales de la lucha contra la pobreza.

El ARDE 2004 analiza en qué medida los elementos fundamentales de la estrategia de lucha contra la pobreza del 2001 del Banco tienen relevancia para los pobres, se están llevando efectivamente a cabo y tienen un impacto.

Tabla 1.1 Crecimiento sostenible y empoderamiento: Los dos pilares de la estrategia de lucha contra la pobreza 2001 del Banco	
Fortalecimiento del clima para la inversión, el empleo y el crecimiento sostenible	Empoderamiento de los pobres para participar en el crecimiento e inversión en las personas pobres
<p>1. Clima para la inversión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para el desarrollo urbano y rural • Servicios de infraestructura para desarrollo del sector privado • Desreglamentación y política de competencia • Reforma del sector financiero <p>2. Gobierno del sector público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imperio de la ley (incluida la legislación anticorrupción) • Reforma de la administración y la función pública (incluso la rendición de cuentas por el gasto público) • Acceso a la justicia y administración de la justicia (reforma judicial) 	<p>3. Empoderamiento, seguridad e inclusión social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la igualdad entre géneros • Compromiso y participación cívica • Gestión del riesgo social (incluida la atenuación del riesgo) <p>4. Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación para todos—con énfasis en la educación de las niñas • Fortalecimiento de la capacidad humana para la economía del conocimiento <p>5. Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso al agua potable, aire puro y sanidad para los pobres • Salud materna e infantil
<i>Fuente: Banco Mundial 2001b.</i>	

Banco, que se exponen en la tabla 1.1, a fin de analizar en qué medida estos elementos responden a las necesidades de los pobres, se están llevando efectivamente a cabo y tienen un impacto. Al igual que los exámenes de años anteriores, también recoge fundamentalmente los estudios de evaluación recientes de DEO, sintetiza y resalta las conclusiones de estos estudios en torno a un tema común—en este caso, la lucha contra la pobreza. Al analizar el progreso en el ámbito empresarial, nacional y temático, el ARDE 2004 aborda las siguientes preguntas:

- ¿Qué ha hecho el Banco para acentuar el enfoque de alivio de la pobreza en sus modelos económicos por país, las estrategias de asistencia a los países y los instrumentos (tanto crediticios como no crediticios)?
- ¿Cómo ha contribuido el Banco al crecimiento sostenible y la lucha contra la pobreza en países seleccionados desde 1990,³ según surge de los resultados de las evaluaciones de asistencia a los países más recientes que llevó a cabo el DEO?
- ¿Qué grado de eficacia ha tenido la asistencia del Banco en relación con el primer pilar de la estrategia 2001—fortalecimiento para el clima de inversión, empleo y crecimiento sostenible?
- ¿Qué grado de eficacia ha tenido la asistencia del Banco en relación con el segundo pilar de la estrategia 2001—empoderamiento de los pobres para participar en el desarrollo e inversión en las personas pobres?



Evaluación del enfoque de lucha contra la pobreza del Banco en el orden institucional

Este capítulo evalúa en qué medida los modelos económicos por país, las estrategias de asistencia a los países y los instrumentos analíticos y crediticios del Banco se han centrado en el alivio de la pobreza. El Banco se ha empeñado vigorosamente en el ámbito institucional por dar prioridad a la lucha contra la pobreza en sus modelos económicos por país, estrategias de asistencia y proyectos. Sin embargo, todavía queda labor por delante para alinearlos aun más con los objetivos de lucha contra la pobreza del Banco, y su marco de seguimiento y evaluación están en proceso de desarrollo.

Modelos económicos por país y programas mundiales

El Banco ha establecido diferentes categorías para los países clientes a fin de orientar su modelo económico o enfoque de financiamiento en cada categoría. La Iniciativa de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (ELP) es el eje de las relaciones del Banco con los países de bajo ingreso. Otras iniciativas estratégicas rigen la asistencia del Banco a países frágiles que salen de conflictos, en un extremo del espectro, y países de ingreso medio, en el otro extremo, así como su participación en programas mundiales. Los programas mundiales constituyen una actividad relativamente nueva y en crecimiento en el Grupo del Banco.

Países de ingreso bajo

El Banco y el Fondo Monetario Internacional (FMI) introdujeron tanto *las Iniciativas de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (ELP)* como *la Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)* en 1999. La iniciativa de lucha contra la pobreza tiene como objetivo “acentuar el impacto en la pobreza que tiene la labor del Banco en los países que reciben asistencia de la AIF”

(Banco Mundial y FMI 1999b), y la iniciativa reforzada para los PPME (para un subgrupo de países que recibe asistencia de la AIF) añade el objetivo explícito de “liberar los recursos para aumentar el gasto social destinado a aliviar la pobreza” al objetivo de la Iniciativa Original para los PPME centrado en alcanzar niveles de deuda viables (Banco Mundial y FMI 1999a).¹ Los procesos de estrategias de lucha contra la pobreza han mejorado el enfoque en la pobreza que adoptan las estrategias nacionales de desarrollo al poner de relieve la necesidad de contar con cifras sólidas en materia de pobreza y hacer hincapié en los indicadores multidimensionales de la pobreza que contemplan tanto el ingreso como otras variables.

Mas estos abordajes aún no se han materializado en toda su magnitud para el alivio de la pobreza.

La evaluación de la iniciativa de estrategias de reducción de la pobreza realizada por el DEO en 2004 (recuadro 2.1) concluyó que las estrategias nacionales se centraban

El Banco ha establecido la lucha contra la pobreza como objetivo de sus programas en países de bajo ingreso, pero todavía quedan aspectos por mejorar de su ejecución.

Elementos fundamentales de la evaluación 2

- El Banco se ha esforzado enormemente en el ámbito institucional para dar prioridad a la lucha contra la pobreza en sus modelos económicos institucionales, estrategias de asistencia y proyectos.
- Los modelos económicos institucionales del Banco y los programas mundiales no se relacionan aún plenamente con la lucha contra la pobreza.
- El vínculo de las intervenciones del Banco en cada país con el alivio de la pobreza requerirá que se agudice el enfoque en los resultados.

mayormente en la afectación del gasto público al alivio de la pobreza, pero no tenían en cuenta el vasto espectro de acciones de política previstas en la estrategia 2001 de lucha contra la pobreza.² Dentro del terreno del gasto público, la mayoría de los fondos se destinaron a aumentar la provisión de servicios en los sectores sociales, y en

Las iniciativas PPME y DELP se centran de manera desmedida en el aumento del gasto público en lugar de adoptar un enfoque integral de lucha contra la pobreza.

mucho menor medida, a invertir para dar solución a los estrangulamientos en los sectores económico y productivo. Del mismo modo, el requisito impuesto por la iniciativa reforzada para los PPME que

exige que los países destinen los recursos que “ahorran” gracias al alivio de la deuda a inversiones públicas en sectores sociales no contribuyó a lograr un enfoque integral y viable de la reducción de la pobreza, según concluye la evaluación de la iniciativa que realizara el DEO en 2003.³ Las limitaciones que tiene la capacidad de absorción de los sectores sociales en muchos países prestatarios

han coartado la eficiencia del gasto adicional. Y para reducir la pobreza de un modo holístico y sostenible es preciso centrar la atención en acciones tendientes a aumentar el crecimiento y reducir la pobreza—como son el acceso al comercio internacional, el clima de inversión, la agricultura y el desarrollo de infraestructura—que no han recibido la atención suficiente (DEO 2003b). Por último, para que el proceso de la estrategia de reducción de la pobreza mantenga su dinamismo y el apoyo que recibe de diferentes grupos interesados, será necesario que mejore rápidamente las cifras a fin de demostrar resultados en la lucha contra la pobreza en los países de ingreso bajo.

En 2002, el Banco creó una categoría especial de países de *ingreso bajo en dificultades* (LICUS). Se trata de un grupo de países con políticas, instituciones y funciones de gobierno especialmente endeble—producto de conflictos y crisis prolongadas. La evaluación permanente, a cargo del DEO, del apoyo del Banco a los países de ingreso bajo en dificultades (LICUS), programada para el ejercicio 2006, examinará en qué medida el grupo LICUS se ajusta a los objetivos de lucha contra la pobreza del Banco (DEO 2004i). El Fondo

Recuadro 2.1

La Iniciativa de Estrategias de Lucha contra la Pobreza ha agregado valor al programa de alivio de la pobreza . . . pero aún está en pleno desarrollo

Logros

- Estrategias nacionales de desarrollo con mayor orientación a combatir la pobreza
- Las consultas realizadas abrieron un espacio de diálogo sobre políticas
- Se estableció un marco constructivo para el diálogo de los donantes con los gobiernos

Áreas que requieren atención

- Las estrategias se centran de manera excesiva en el gasto público y descuidan el espectro más amplio de acciones que son necesarias para el crecimiento y el alivio de la pobreza
- El seguimiento de los resultados en materia de alivio de la pobreza sigue siendo endeble
- Los asociados externos, incluido el Banco, aún no han definido de qué manera se modificará el contenido de su programa
- La condicionalidad de la iniciativa no fomenta la identificación del país con el programa y, como consecuencia, el centro de atención se fija en completar la documentación para acceder a recursos en lugar de mejorar los procesos

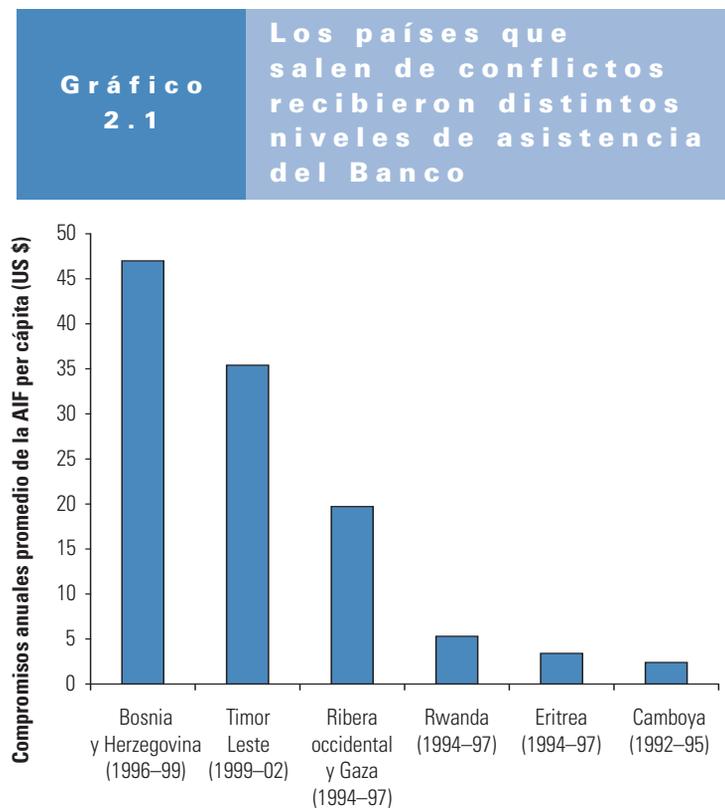
Fuente: DEO 2004s.

para situaciones posteriores a conflictos, que precediera al grupo LICUS, fue diseñado para proporcionar un instrumentario rápido y flexible que le permitiera al Banco llevar asistencia a las regiones afectadas por conflictos.⁴ El examen realizado por el DEO sobre el Fondo para Situaciones Posteriores a Conflictos concluyó que, con excepción de Timor Oriental y Afganistán, el Fondo no ha tenido celeridad ni ha sido eficaz para cerrar brechas durante la transición de la etapa de alivio de la deuda a la reconstrucción y, posteriormente, a la asistencia para el desarrollo (DEO 2004r). Tampoco existe consenso en el seno del Banco o entre sus eventuales asociados acerca del tipo de acción que sería más eficaz o la función más adecuada del Banco en los países afectados por conflictos. La asignación de préstamos del Banco revela que existen tensiones entre la pobreza y las necesidades especiales de clientes afectados por conflictos con un menor índice de pobreza, tal el caso de Bosnia y Herzegovina, y la Ribera Occidental y Gaza, han recibido compromisos per cápita de la AIF que superan en más de tres veces el promedio de todos los prestatarios de la AIF, llegando a ser nueve veces superior a Rwanda— el cliente afectado por conflictos con mayor índice de pobreza (gráfico 2.1).⁵ Si bien las diferencias entre el desempeño de las políticas y las capacidades de absorción son en parte responsable de estas divergencias, es preciso que los fundamentos de las decisiones de concesión de préstamos que toma el Banco sean más transparentes.

Países de ingreso medio

La estrategia del Banco Mundial en los *países de ingreso medio* (PIM) incorpora el objetivo preponderante de la organización: la lucha contra la pobreza. El documento sobre el *marco estratégico 2001* sostuvo que el compromiso permanente en los países de ingreso medio es esencial para la misión del Banco de combatir la pobreza, dado que los “países que pueden recibir financiamiento del BIRF albergan a la mayor parte de la población que vive con menos de US \$2 por día” (Banco Mundial 2001a). En 2004, se reformuló la estrategia del Banco en los países de ingreso medio para incorporar el apoyo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con miras al “crecimiento económico sostenible, equitativo y con creación de empleo . . . [que] eleve el nivel de vida”, y hacer hincapié en un grupo selecto de bienes públicos mundiales⁶ en el marco de la estrategia de lucha contra la pobreza (Banco Mundial 2004c).

El grupo de países de ingreso medio, según la definición del Banco, incluye países cuyos ingresos per cápita en 2003 oscilaron entre US \$765



Fuente: DEO 2004e e Indicadores del desarrollo mundial.

y US \$9.385—con diferentes perfiles de pobreza. Cerca del 11% de la población de los países de ingreso medio viven en condiciones de pobreza extrema (con menos de US \$1 por día). El otro 16% con un ingreso por día de entre US \$1 y US \$2 es un grupo proclive a sufrir condiciones de pobreza extrema en situaciones de crisis o durante períodos de trastornos económicos. Las otras dimensiones de la pobreza también pueden ser significativas en los países de ingreso medio. La pobreza en los países de ingreso medio más elevado tiende a concentrarse por regiones o grupos étnicos. Pese a haber una población significativa de personas pobres o cuasi pobres en gran parte de estos países, muchos de los clientes en este grupo de países conciben el desarrollo en términos de ascenso a las filas de los países desarrollados (Banco Mundial 2004e). Si bien los dos pilares de la estrategia de reducción de la pobreza del Banco siguen siendo adecuados para los países de ingreso medio, el Banco enfrenta el reto de compatibilizar su enfoque institucional en la pobreza con la multiplicidad de aspiraciones que plantean los clientes heterogéneos

La asistencia a países que salen de un conflicto no guarda un alto grado de correlación con los niveles de pobreza.

El Banco tiene que compatibilizar el enfoque institucional de lucha contra la pobreza con las aspiraciones de los clientes de ingreso medio.

Banco para la consecución de sus objetivos.

Programas mundiales

La participación del Banco Mundial en *programas y asociaciones mundiales* se ha acelerado desde 1998 y ampliado su espectro de acción—de programas de bienes públicos mundiales a programas de promoción del desarrollo institucional en varios países (DEO 2004b). El Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales, el más grande de esos programas, ha contribuido a reducir la pobreza al aumentar y dar mayor seguridad al abastecimiento de alimentos, aumentar el empleo y reducir los precios de los alimentos. El Programa Especial de Investigaciones y Enseñanzas sobre Enfermedades Tropicales ha respaldado el desarrollo de nuevos tratamientos para enfermedades que afectan a los pobres, como son la oncocercosis, la lepra y la malaria, además de contribuir a fortalecer la capacidad de investigación

El eje de la participación del Banco en los programas mundiales no se ha centrado en los objetivos de lucha contra la pobreza, si bien algunos programas mundiales han contribuido al alivio de la pobreza.

en el área de salud en los países en desarrollo. Sin embargo, el alivio de la pobreza no ha sido un criterio explícito para la selección y el seguimiento de la participación del Banco en los programas mundiales—sólo se ha manifestado de manera implícita en otros criterios. Aunque la mayoría de los programas mundiales han adecuado sus objetivos a los ODM, sus estrategias han carecido de fuertes fundamentos analíticos y cadenas de resultados debidamente concebidas. Al participar en los programas mundiales, el Banco debe centrarse en las cuestiones de política mundial que entorpecen el crecimiento que conduce al alivio de la pobreza en sus países clientes. Se deben fortalecer los vínculos entre las operaciones y los programas mundiales con miras a garantizar que los programas mundiales agreguen valor al alivio de la pobreza en el ámbito de cada país. Las estrategias de asistencia a los países deberían determinar de qué manera los programas mundiales del Banco pueden prestar apoyo al desarrollo en cada país.

Estrategias de asistencia a los países

Los objetivos institucionales del Banco se materializan en el ámbito nacional en las estrategias de asistencia a los países (EAP). Las EAP han acentuado su enfoque en la pobreza, según se indica en la retrospectiva de la EAP 2003.⁷ La proporción de las EAP calificadas como satisfactorias o mejor en razón de su orientación al alivio de la pobreza aumentó de 61% en el segundo semestre de 1998 y todo 1999 a 71% en el ejercicio 2000 y primer semestre de 2001, y la proporción de las EAP a las que se calificó con un desempeño marginalmente satisfactorio disminuyó de 28% a 18% (Banco Mundial 2003a).

Pese a mejorarse la focalización en la pobreza, la retrospectiva de la EAP 2003 sugirió la necesidad de lograr una mayor cohesión entre los objetivos de la EAP y los objetivos de alivio de la pobreza (Banco Mundial 2003a). En consecuencia, las directrices más recientes impartidas al personal respecto de las EAP establece específicamente que las EAP hacen propia la visión de los DELP en el caso de países de bajo ingreso, o de otras estrategias nacionales de desarrollo en los países de ingreso medio (Banco Mundial 2004d). También se pretende que las EAP tomen en cuenta los vínculos que existen entre los objetivos del país y las pautas de los ODM. Las directrices se adaptan entonces al mandato general de lucha contra la pobreza que tiene el Banco.⁸

Dentro de la transición del Banco hacia un enfoque orientado a los resultados en el ámbito de cada país, la EAP tradicional es reemplazada por una EAP basada en los resultados; en ese sentido, se ha introducido el informe final de ejecución de la EAP con carácter de prueba piloto. El seguimiento y la evaluación del impacto de las EAP en la pobreza requerirán un esfuerzo adicional que permita sobreponerse a la escasez de datos sobre la pobreza en cada país. Dada la poca nitidez de los vínculos que se establecen entre las intervenciones del Banco, las acciones tendientes a alcanzar resultados intermedios y los indicadores de resultados intermedios, no ha sido fácil realizar una evaluación más clara del impacto que tiene la asistencia del Banco para el alivio de la pobreza (DEO 2004a). Los exámenes iniciales de los informes finales de ejecución de las EAP, a cargo del DEO, formulan recomendaciones sobre cómo mejorar los vínculos (recuadro 2.2).

Instrumentos

Crediticios

Las directrices que rigen los préstamos del Banco dan prioridad al alivio de la pobreza. Los préstamos del Banco para proyectos de inversión deben apoyar la lucha contra la pobreza y los préstamos

para el desarrollo de políticas deben tomar en cuenta el impacto sobre la pobreza. La política operacional del Banco de 1994 aplicable a los préstamos destinados a la inversión exige que “contribuyan al alivio de la pobreza”. Las directrices aplicables a los préstamos para políticas de desarrollo, que se dictaron en la PO modificada de 8.60, *Préstamos para políticas de desarrollo*, permiten centrarse más en el alivio de la pobreza que los préstamos anteriores para fines de ajuste, pues exigen que el personal determine en qué medida las políticas respaldadas por las operaciones pueden tener repercusiones significativas en términos sociales y de alivio de la pobreza, especialmente en los grupos pobres y vulnerables (Banco Mundial 2004g).⁹ El crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza (PRSC) es un instrumento de financiamiento para políticas de desarrollo diseñado específicamente para respaldar los esfuerzos de alivio de la pobreza, enraizados en los DELP. Hasta el momento no se ha evaluado el impacto sobre la pobreza de los 31 créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza finalizados. ¿Hasta qué punto los sistemas de seguimiento y de evaluación del Banco respaldan el enfoque de lucha contra la pobreza en sus operaciones de préstamo? Las directrices aplicables al seguimiento y la evaluación de los préstamos concedidos por el Banco aún están en proceso de elaboración, y el grado de focalización en la pobreza que tiene el seguimiento y la evaluación depende de los objetivos concretos del proyecto.

Casi la mitad de los préstamos concedidos por el Banco entre 2000 y 2004 se destinaron a las cinco esferas que corresponden al primer pilar de la estrategia 2001 del Banco, y una cuarta parte al segundo pilar (gráfico 2.2). La cuarta parte restante correspondió a préstamos para el desarrollo rural y el medio ambiente- áreas que coinciden en ambos pilares- crecimiento económico y empoderamiento.¹⁰ Dentro del primer pilar, los préstamos del Banco han pasado de la asistencia para reformas de primera generación, como es la gestión económica (que disminuyó a razón del 14% promedio por año) al buen gobierno del sector público (que aumentó a razón del 11 % por año). Dentro del segundo pilar, los préstamos del Banco para el desarrollo humano han aumentado prácticamente un 30% por año, frente a casi un 10% por año de los préstamos para desarrollo social. El aumento de los préstamos en el marco del segundo pilar cuenta con el respaldo de un mejor desempeño general de estos proyectos de inversión en relación con otras esferas (gráfico 2.3).¹¹

Recuadro 2.2

Los programas del Banco por países podrían fortalecer el enfoque en los resultados

Las estrategias de asistencia a los países del Banco deberían:

- **Profundizar en el análisis para determinar de qué manera la asistencia del Banco contribuyó a la consecución de los objetivos de las EAP.**
- **Formular recomendaciones más específicas sobre cómo recabar datos para la toma de decisiones.**
- **Hacer hincapié en el impacto en el desarrollo en lugar de la transferencia de recursos.**
- **Definir indicadores susceptibles de seguimiento para medir los avances logrados en áreas fundamentales.**
- **Conceder préstamos por encima del programa mínimo únicamente si se han puesto en marcha las reformas acordadas.**

Fuente: Exámenes del DEO del ejercicio 2003 y los informes finales de la EAP de 2004.

Trabajo analítico

La política operacional del banco 1.00 sobre alivio de la pobreza prevé que el Banco efectuará evaluaciones periódicas de pobreza que constarán de tres actividades: evaluación de la situación de pobreza,

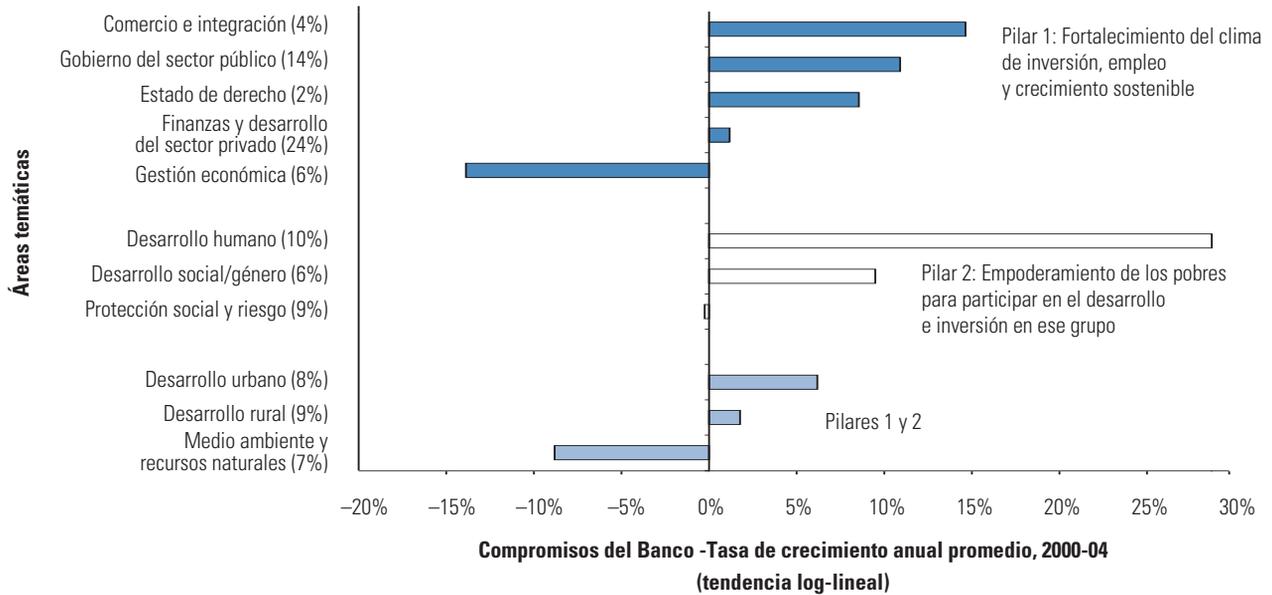
análisis del impacto del crecimiento y de las acciones públicas en la pobreza, y examen de los sistemas de seguimiento y evaluación (Banco Mundial 2004j). Las evaluaciones de pobreza han sido útiles para analizar los perfiles de pobreza en muchos países (DEO 2004s). Se caracterizan por una alta calidad de análisis y actualmente optimizan los datos cualitativos sobre la pobreza, según indica un examen de las evaluaciones de pobreza 2002 correspondientes a ocho ejercicios realizadas por el Grupo de Revisión de la Calidad del Banco (QAG) (Banco Mundial 2003b). No obstante, el QAG concluyó que las evaluaciones tienden a centrarse en los sectores sociales y a descuidar los sectores productivos, y que podría mejorarse la vinculación del análisis con las conclusiones en materia de alternativas y propuestas de políticas (recuadro 2.3).

En 2003, el Banco introdujo el análisis de la pobreza y el impacto social (PSIA)—un análisis del impacto distributivo que tienen las reformas de políticas en el bienestar de distintos grupos de interés—a fin

Hasta el momento no ha resultado fácil medir el impacto de la asistencia para alivio de la pobreza, incluso en el caso de las EAP basadas en los resultados.

Las evaluaciones de la pobreza deberían hacer mayor hincapié en los vínculos con el crecimiento económico.

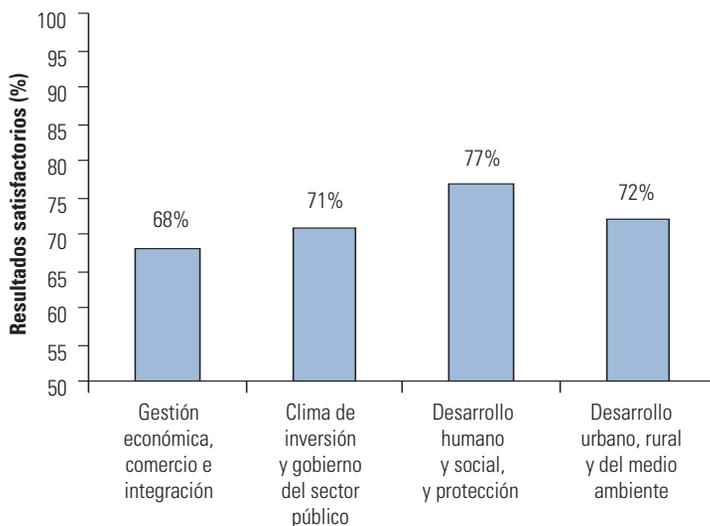
Gráfico 2.2 Los préstamos del Banco con destino al desarrollo humano han crecido a ritmo más acelerado desde 2000



Nota: Los números entre paréntesis en el eje vertical izquierdo representan la proporción de todos los compromisos asumidos por área temática entre 2000 y 2004. Los temas se atribuyen a los respectivos pilares de la estrategia de lucha contra la pobreza de 2001 en concordancia con asignaciones similares en los documentos de presupuesto del Banco (Banco Mundial 2004j).

Fuente: Datos Banco Mundial.

Gráfico 2.3 Proyectos de inversión El énfasis en los temas de protección y desarrollo humano y social han alcanzado las calificaciones más elevadas en materia de resultados



Nota: Porcentaje de proyectos de inversión aprobados desde 1990 con salida de la cartera para 2004 que han tenido resultados satisfactorios; 1990 es el primer año en que los proyectos del Banco se codifican por tema.

Fuente: Datos Banco Mundial.

de comunicar el diseño de los DELP y las intervenciones del Banco en todos los países clientes. En los dos últimos años, el Banco Mundial ha financiado aproximadamente 70 actividades del estilo de las PSIA, principalmente sobre reformas de las empresas de servicios públicos, el sector público, la agricultura, el comercio y la política macroeconómica.¹² Sin embargo, el Banco ha realizado menos PSIA que los planificados (DEO 2004s). Las limitaciones de información, los impedimentos analíticos como es la estimación del impacto de las reformas en el tiempo, y la demanda limitada de análisis distributivo de parte de los gobiernos han planteado dificultades, según se desprende de los informes sobre los *avances logrados en la ejecución* de los DELP 2003 y 2004 (Banco Mundial 2003b y 2004i).

Todavía persiste una brecha de conocimientos en los vínculos entre políticas, programas y estrategias por sector, por un lado, y los resultados relacionados con el alivio de la pobreza por el otro, en particular el impacto social de las políticas macroeconómicas (DEO 2004u). El trabajo analítico del Banco tiende a centrarse en uno u otro pilar de la estrategia de lucha contra la pobreza, pero deja de lado las posibles interacciones entre ambos. Por ejemplo, las inversiones públicas en la educación de los pobres pueden conducir a un crecimiento más acelerado. Y el mejoramiento de las instituciones

**Recuadro
2.3****Las evaluaciones de la pobreza son una herramienta útil, pero pueden mejorarse**

Del examen realizado por el Grupo de Revisión de la Calidad de ocho evaluaciones de pobreza se concluyó que tuvieron un buen desempeño en general, y en algunas dimensiones en particular:

- Las evaluaciones de pobreza se seleccionan estratégicamente para compatibilizar el ciclo de programación de los gobiernos con las estrategias de asistencia al país del Banco.
- La calidad del análisis es elevada, en particular la generación y el uso eficaz de las pruebas empíricas.
- Se ha emprendido una iniciativa vigorosa para desarrollar información cualitativa, como es la autopercepción de la pobreza y la inseguridad, así como las opiniones de los usuarios de los servicios públicos destinados a los pobres.
- Algunas evaluaciones de pobreza han incorporado el contexto histórico con miras a explicar las condiciones iniciales—que, a su vez, explican la distribución de activos y oportunidades—y la economía política del cambio.

- Los equipos de tareas han contratado personal de contrapartida que les ha permitido poner a prueba aspectos más sensibles—como son las diferencias geográficas y étnicas en la incidencia de la pobreza—que los que se hubiesen puesto a prueba en otras circunstancias.

El examen identifica tres áreas que deben mejorarse:

- Las evaluaciones de la pobreza tienden a centrarse en los sectores sociales, donde aparentemente se cuenta con información disponible, descuidando la atención en sectores de infraestructura, el sector rural y otros aspectos económicos, como la participación y el desempeño del mercado de empleo.
- A menudo, la gestión del sector público recibe un tratamiento poco profundo en las evaluaciones de pobreza. Se presta poca atención a los problemas de gobierno y transparencia.
- Las evaluaciones de pobreza son poco eficientes para sintetizar las conclusiones de su análisis. Muchas no logran identificar las prioridades relativas y la sincronización adecuada de acciones y su posible costo y consecuencias fiscales.

Fuente: Banco Mundial 2003b.

del sector público puede empoderar a los pobres a fin de mejorar la provisión de servicios de educación y salud. La dimensión de la pobreza que adopta el trabajo analítico del Banco tiende a concentrarse en el trabajo relacionado con los DELP y en las evaluaciones de la pobreza, y mantiene apenas un vínculo parcial con el trabajo analítico realizado en apoyo del programa de crecimiento e inversiones. En algún punto del programa de estudios económicos y sectoriales del Banco—

como el memorando económico por país—el trabajo analítico debería centrarse en la interacción entre los dos pilares, como son el impacto del crecimiento y de las políticas de inversión sobre la pobreza.

No se ha avanzado mucho en el análisis del impacto social y en la pobreza que han tenido las reformas.

Aún persiste una brecha de conocimientos entre las intervenciones destinadas al desarrollo y los resultados relacionados con el alivio de la pobreza.



Eficacia en términos de desarrollo en cada país

Este capítulo examina la eficacia del Banco para usar la diversidad de instrumentos en el ámbito de cada país—estrategias de asistencia, préstamos, trabajo analítico—fundamentalmente a partir de las 21 evaluaciones de asistencia a países más recientes del DEO.¹

Resultados generales en términos de crecimiento, pobreza y asistencia del Banco

Los 21 países se clasifican en tres grupos, en función de su crecimiento económico y experiencia de alivio de la pobreza entre 1990 y 2003 (gráfico 3.1). Esto convalida la fuerte relación que se ilustra en el gráfico 1.2 entre el crecimiento económico y el alivio de la pobreza en cada país.

El primer grupo conformado por seis países, a los que se clasifica como países con buen desempeño (Chile, China, República Dominicana, India, Túnez y Vietnam), experimentaron crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita de más de 3% entre 1990 y 2003 — con 3,1% anual en el caso de Túnez y 8,1% en China. Este crecimiento se tradujo en una disminución considerable de la pobreza de ingreso, de un promedio de 35% de las poblaciones de estos países en 1990 al 16% en 2001, y en mejores indicadores sociales, como los resultados en materia de salud y educación.

El segundo grupo conformado por siete países experimentó contracciones significativas del PIB a comienzos de los noventa, propios de las etapas iniciales de sus procesos de transición hacia economías de mercado.² En cada uno de ellos se puso en marcha un proceso de recuperación paulatina, que comenzó en 1993 con Armenia, Croacia y Mongolia; seguidos en 1994 por Lituania, 1997 por Bulgaria, 1998 por Rusia y 1999 por

Moldavia. En todos ellos, los índices de pobreza crecieron significativamente durante las recesiones propias de la transición, aumentó la desigualdad respecto de los bajos niveles de los años ochenta y el deterioro de las condiciones sociales. La pobreza de ingreso ha disminuido y los indicadores sociales mejorado en los últimos años, producto del fuerte crecimiento económico en muchos de estos países.

El tercer grupo conformado por ocho países de desempeño moderado y poco satisfactorio (Brasil, Guatemala, Jordania, Lesoto, Marruecos, Perú, Zambia y Zimbabwe) experimentaron tasas negativas o bajas de crecimiento del PIB per cápita entre 1990 y 2003—que oscilaron de -0,9% en Zambia y Zimbabwe a 2,1% en Perú. Alrededor del 20% de las poblaciones de países con ingreso medio en el grupo se mantuvieron en condiciones de pobreza durante toda la década, porcentaje que asciende al 50% en el caso de países de ingreso bajo.

¿Qué grado de eficacia logró el Banco Mundial en su labor en estos tres entornos muy diferentes? En los seis países que conforman el grupo de buen desempeño, el DEO calificó los resultados de la asistencia del Banco como moderadamente o absolutamente satisfactorios (gráfico 3.2).³ Incluso en algunos de los países con menor grado de éxito, la asistencia del Banco ha alcanzado resultados absolutamente satisfactorios.

Elementos fundamentales de la evaluación 3

- La estrategia de lucha contra la pobreza de 2001 del Banco se cimienta en la experiencia de desarrollo de la década de 1990.
- El crecimiento económico es esencial para reducir la pobreza, y la estabilidad macroeconómica es necesaria para apuntalar el crecimiento económico.
- Las estrategias del Banco para los países se han centrado más en el alivio de la pobreza y son compatibles con las necesidades de los países clientes.
- La falta de identificación del país con las reformas ha coartado la eficacia del Banco en una serie de países.
- El Banco debe ampliar su asistencia para el seguimiento de la pobreza a fin de ayudar a diseñar intervenciones más eficaces en cada país.

Incluso en algunos de los países menos exitosos, la asistencia del Banco tuvo resultados absolutamente satisfactorios.

Entre los siete países en transición, los mejores resultados correspondieron a Armenia y Lituania. La asistencia del Banco ha hecho importantes contribuciones al logro y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica en ambos países, lo que facilitó una recuperación económica más

temprana que en otros países y un posterior crecimiento económico sostenible. En Armenia, el Banco también contribuyó a realizar reformas importantes en los sectores de energía, transporte y agricultura. El Banco cosechó más logros en promover el desarrollo del sector privado que la reforma del sector público, y en el área de privatizaciones que en la mejora del entorno empresarial para las empresas pequeñas y medianas generadoras de empleo. (DEO 2004c, pág. 22). En Lituania, el Banco contribuyó con éxito a realizar reformas importantes en los sectores fiscal, financiero, de energía y de transporte. Los estudios económicos y sectoriales (ESW) en el sector de energía—que constituyeron el centro de los primeros trabajos analíticos—establecieron directrices claras para el proceso de conversión del estado de propietario a una función reguladora a partir de reformas pautadas, como la separación de las actividades de generación y distribución de energía y el mejoramiento de la calidad de los órganos de contralor. (DEO 2004m, págs. 14-15, 20-21).

Al comenzar los años noventa, Brasil estaba asolado por inestabilidad económica, crecimiento lento y altas tasas de inflación. En 1994, el gobierno introdujo el Plan *Real*, que tuvo un efecto inmediato y positivo al reducir las tasas de inflación de más de 1.600% en el período 1990-94 a 16,6% en el período 1995-99. La estabilización tuvo un impacto fuerte en la pobreza porque las altas tasas de inflación habían afectado a los pobres de manera desproporcionada. Si bien el Banco no influyó de manera significativa en el comienzo del Plan *Real* de Brasil, sí contribuyó

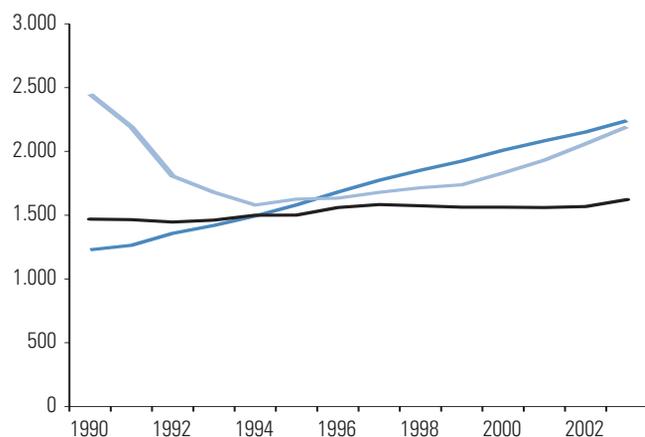
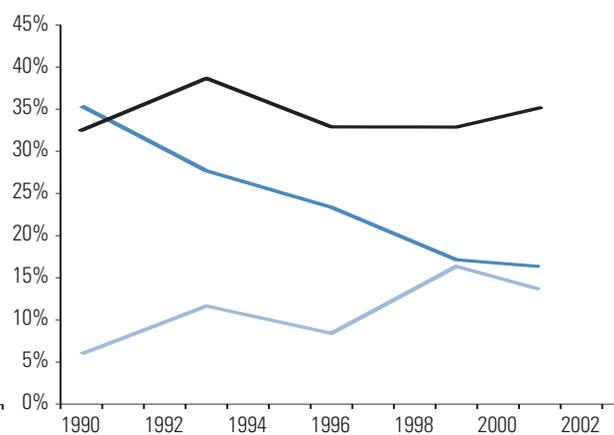
a consolidar el proceso de estabilización durante el período 1995-98 con préstamos destinados a reformas fiscales y privatizaciones. Los estudios económicos y sectoriales realizados oportunamente analizaron los graves desequilibrios fiscales de los estados brasileños, lo que hacía peligrar el éxito del Plan *Real*. Luego, tras la crisis de 1999, el Banco respaldó el programa de austeridad fiscal encarado por el gobierno con cinco préstamos para fines de ajuste por valor de US \$2,8 mil millones y varios préstamos complementarios de asistencia. Los préstamos para fines de ajuste incluyeron dos préstamos destinados a reformas fiscales, uno para protección social y dos préstamos para reforma de la seguridad social. La realización oportuna de estudios económicos y sectoriales también contribuyó a que el Banco destinara sus préstamos a regiones y sectores que pudieran tener el mayor impacto en la pobreza. Aumentaron los préstamos del Banco destinados a proyectos de educación, salud y pobreza rural en la región más pobre en el nordeste de Brasil, con muy buenos resultados. Los estudios económicos y sectoriales también ayudaron a diseñar proyectos como el programa nacional de mejoramiento escolar (Fudescola) iniciado en 1996, que recibió el apoyo de tres préstamos del Banco (DEO 2005b, pág. 8).

Determinantes principales de resultados satisfactorios

En los tres grupos de países, el mejoramiento de los resultados de la asistencia del Banco estuvo asociado con tres factores clave: (1) el logro y sostenimiento de la estabilidad macroeconómica, (2) la pertinencia de las estrategias del Banco para cada país, y (3) la identificación del país con el programa de reformas.

Estabilidad macroeconómica

El Banco ha respaldado las iniciativas de estabilización económica en los 21 países de tres maneras generales: diagnóstico y asesoramiento continuo, préstamos para fines de ajuste en apoyo del presupuesto y la balanza de pagos (a menudo,

**Gráfico
3.1**
El alivio de la pobreza guarda una relación estrecha con el crecimiento económico
PIB per cápita (1995 US \$)

Proporción de la población por debajo del nivel de pobreza


- Países con buen desempeño: Chile, China, República Dominicana, India, Túnez, Vietnam
- Países en transición: Armenia, Bulgaria, Croacia, Lituania, República de Moldavia, Mongolia, Federación Rusa
- Países con desempeño moderado y poco satisfactorio: Brasil, Guatemala, Jordania, Lesoto, Marruecos, Perú, Zambia, Zimbabwe

Nota: Las proporciones de la población que viven por debajo de la línea de pobreza representan los promedios simples de los países en cada grupo, de modo que los países más grandes no agobien a los otros países que conforman el grupo. La línea de pobreza es una medida relativa de pobreza en virtud de la cual las personas se consideran pobres si su nivel de consumo diario es inferior a US \$1 o un tercio de la media del consumo en cada país, ya que esto facilita las comparaciones entre los países de ingreso bajo y los países de ingreso medio.

Fuente: Tabla C.1 y apéndice B.

pero no siempre, tras una crisis económica), y asistencia técnica y préstamos para proyectos de inversión destinados a institucionalizar la estabilidad macroeconómica. Los resultados de la asistencia han sido más satisfactorios en los casos en que se ha logrado y mantenido la estabilidad, como en el grupo de los seis países con desempeño satisfactorio. Por el contrario, la falta de estabilidad macroeconómica ha coartado enormemente la eficacia de la asistencia del Banco. Las crisis macroeconómicas que se sucedieron en las economías en transición a comienzos de los años noventa, y que se asociaron con la crisis asiática de 1997, la crisis rusa de 1998, y la crisis brasileña de 1999, produjeron reveses en el crecimiento económico y aumentos de los niveles de pobreza en los países afectados.

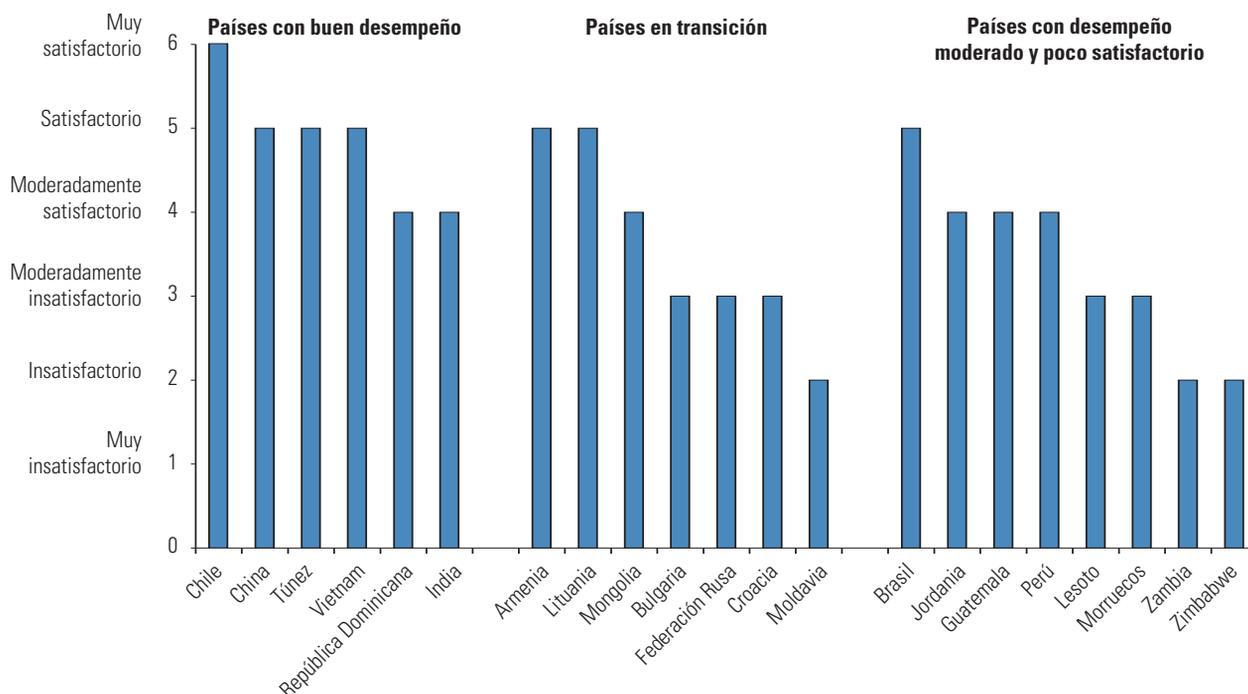
El Banco brindó asesoramiento oportuno y eficaz (sin ningún préstamo para fines de ajuste) a China durante dos etapas de prueba de crecimiento y estabilidad en el transcurso de los años noventa. En 1993, cuando la inflación creció a aproximadamente 20% anual, el Banco atribuyó la inestabilidad macroeconómica al resultado de reformas incompletas en lugar de considerarla parte inherente de la reforma, influyó en las iniciativas subsiguientes para reformar la gestión del banco central y de la política monetaria para

emprender reformas fiscales tendientes a restaurar y volver a centralizar, parcialmente, la recaudación de ingresos tributarios. En 1994 gracias a las reformas fiscales en las relaciones fiscales intergubernamentales, fuertemente promovidas por el Banco, China evitó una caída precipitada de la recaudación de ingresos tributarios y un colapso fiscal. Posteriormente, durante la crisis asiática de 1997, el Banco influyó en las decisiones de China de renunciar a una devaluación; esto le permitió a China limitar la crisis y mantener la tasa de crecimiento, y a los países vecinos recuperarse con más rapidez.

Los préstamos para fines de ajuste normalmente han tenido buenos resultados cuando fueron de la mano de un fuerte compromiso con la estabilización macroeconómica desde el propio gobierno. Sin ese compromiso, tales préstamos agobiaron a los países con endeudamiento adicional improductivo y debilitaron los incentivos de futuras reformas. En Bulgaria y Brasil, el Banco decidió adecuadamente demorar los préstamos para fines de ajuste planificados cuando las reformas se paralizaron. No obstante, en los otros cinco países—Marruecos, Perú, Rusia, Perú, Rusia, Zambia y Zimbabwe—el Banco se vio presionado a conceder préstamos y dio luz verde a los préstamos para fines de ajuste pese al poco avance logrado con la estabilización y la reforma (DEO 2005b, págs. 9–10).

Gráfico 3.2

Incluso alguno de los países con desempeño moderado y poco satisfactorio obtuvieron resultados satisfactorios si se los mide en relación con los objetivos pertinentes de la EAP



Nota: Los lapsos para estos resultados se corresponden con los lapsos usados en el examen de las 21 evaluaciones de asistencia a los países, y toman los períodos de 1985 a 1999 en el caso de Chile y de 1993 a 2003 en el caso de Croacia y Moldavia. Véase la tabla 1 del anexo para más detalles.

Fuente: Tabla C.1.

La secuencia adecuada de las reformas macroeconómicas con la liberalización del comercio y el sector financiero es importante para el éxito de la estabilización (recuadro 3.1). Así también las reformas monetaria y fiscal, incluidas las limitaciones presupuestarias rigurosas para bancos y empresas, la reforma del sistema tributario, y la reestructuración del gasto público. En Rusia, el uso generalizado de retrasos y pagos en especie para sortear las restricciones presupuestarias estrictas llevó al gobierno a endeudarse a una escala insostenible, especialmente tras la crisis asiática de 1997. El consiguiente incumplimiento de gran parte de su deuda soberana tuvo repercusiones en todos los países de la ex Unión Soviética (Banco Mundial 2002c, pág. 54).

Por lo general, los préstamos del Banco para fines de ajuste lograron su cometido en los casos en que el gobierno se comprometió con la estabilización.

En Perú, el Banco tuvo un papel importante y constructivo en la estabilización de la economía a comienzos de los años noventa al respaldar

la reforma estructural y estabilización macroeconómica del gobierno y participar en la iniciativa internacional para reinsertar a Perú en la economía financiera del mundo. El progreso alcanzado en el área de reforma institucional a comienzos de los noventa fue considerable—el logro más significativo y perdurable fue la desarticulación de miles de organismos gubernamentales, tales como bancos de desarrollo, el instituto de comercio exterior y las empresas públicas. El gobierno modernizó y creó organismos autónomos y técnicamente eficientes a cargo de la política monetaria y fiscal. Sin embargo, en 1997 al disminuir el interés del gobierno en las reformas se debilitó la gestión macroeconómica y se dio marcha atrás a las reformas. Si bien el Banco jugó un papel preponderante al ayudar a Perú a reactivar su economía a comienzos de los noventa, no pudo impedir que el gobierno retrocediera en la formulación de políticas económicas a fines de los años noventa hasta la elección de un nuevo gobierno en 2001.

**Recuadro
3.1****El establecimiento de una secuencia adecuada de reformas macroeconómicas es importante para el éxito**

Los países deberían poner en marcha reformas fiscales y de comercio antes de la apertura de los mercados de capitales. En India, tanto un marco macroeconómico adecuado y el establecimiento adecuado de una secuencia de reformas al comercio contribuyeron al desempeño impresionante que tuvo el país en materia de crecimiento y exportaciones durante la década de 1990. La depreciación significativa del tipo de cambio real, que aumentó las iniciativas de exportación y amortiguó el impacto en la industria nacional de la apertura de la importación, precedió las primeras medidas de liberalización del comercio en 1991. La liberalización del comercio también precedió la apertura de la cuenta de capital.

En Zambia y Zimbabwe, en cambio, el establecimiento de una secuencia inadecuada produjo resultados insatisfactorios. En Zambia, la apertura de la cuenta de capital antes de que se realizaran los recortes necesarios del gasto público provocó la

huída de capitales y prolongó una alta tasa de inflación en el país. La demora en lograr la estabilización hizo que fuera necesario adoptar medidas de restricción fiscal más rigurosas, socavó las inversiones públicas necesarias y prolongó el período de estancamiento del crecimiento a comienzos de la década de 1990. En Zimbabwe, el gobierno— en el marco del crédito para ajustes estructurales concedido por el Banco— puso en marcha un amplio espectro de reformas de liberalización económica en los mercados internos de empleo y financiero, el comercio internacional, y los mercados de divisas con miras a promover el desarrollo del sector privado. Mas la liberalización de los mercados financieros y la reducción de los impuestos antes de reducir el gasto público profundizaron los déficit del gobierno y elevaron las tasas de interés reales, hechos estos que socavaron los efectos positivos de la liberalización económica en el sector privado.

Fuente: Tang y Harrison 2005, pág. 160; DEO 2002i, pág. 22, 2003j, pág. 22.

En los países de ingreso bajo, donde los programas macroeconómicos normalmente cuentan con el respaldo del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del FMI y se espera su arraigo en los DELP, estas estrategias nacionales no han examinado de manera uniforme las áreas relacionadas con el ámbito macroeconómico, como son las políticas tributaria y de ingresos y la gestión del tipo de cambio (DEO 2004s, pág. 15). La mayoría de los DELP no lograron establecer una hoja de ruta estratégica para la formulación de políticas macroeconómicas y estructurales afines (IEO 2004, pág. 4). En Vietnam, el marco de los DELP por sí sólo no logró vencer las diferencias de política entre el Banco y el Fondo en cuanto al alcance y la secuencia de las reformas de las empresas públicas, si bien se consideró que el proceso estaba impulsado por el país con indicaciones claras de las posiciones del gobierno sobre la reforma (DEO 2004s, pág. 20).

Pertinencia de las estrategias del Banco para cada país

Los documentos de asistencia a los países del Banco se nutrieron cada vez más de información de las evaluaciones de pobreza u otros estudios económicos y sectoriales durante los años noventa, y las estrategias y prioridades se formularon cada vez en mayor medida en términos de los objetivos de alivio de la pobreza (tablas C.2 y C.3). La estrategia de lucha contra la pobreza de 1991 del Banco estableció un marco operativo viable para la identificación de los programas y proyectos prioritarios que se aplicó durante toda la década de

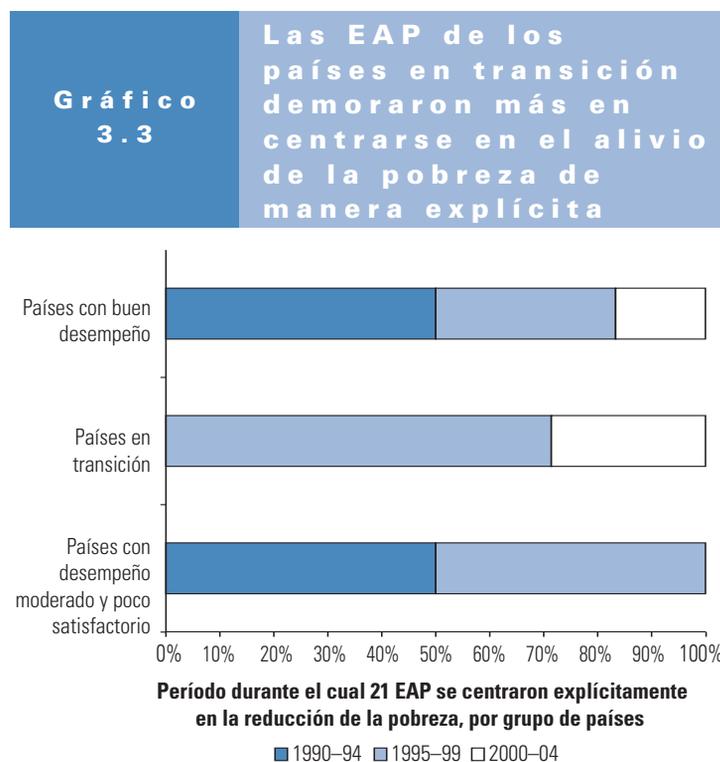
1990. Las estrategias del Banco en las economías de transición tardaron un poco más en adoptar un enfoque explícito en el alivio de la pobreza (gráfico 3.3).⁴ Así también, en ninguno de los grupos de países se han coordinado tareas de seguimiento de los objetivos centrados en el alivio de la pobreza, incluidos indicadores susceptibles de seguimiento y, en los casos en que se ha hecho, la coordinación ha sido muy endeble.

En 17 de los 21 países, el DEO ha calificado la pertinencia de las estrategias de asistencia a los países del Banco en las categorías “considerable y sumamente pertinentes” en función de sus metas y objetivos, fundamentos analíticos, e instrumentos propuestos para la consecución de crecimiento sostenible y alivio de la pobreza (gráfico 3.4). El menor grado de pertinencia de las estrategias del Banco en Moldavia, Lesoto, Zambia y Zimbabwe explica en gran parte los resultados generales insatisfactorios que registraron estos países (gráfico 3.2).

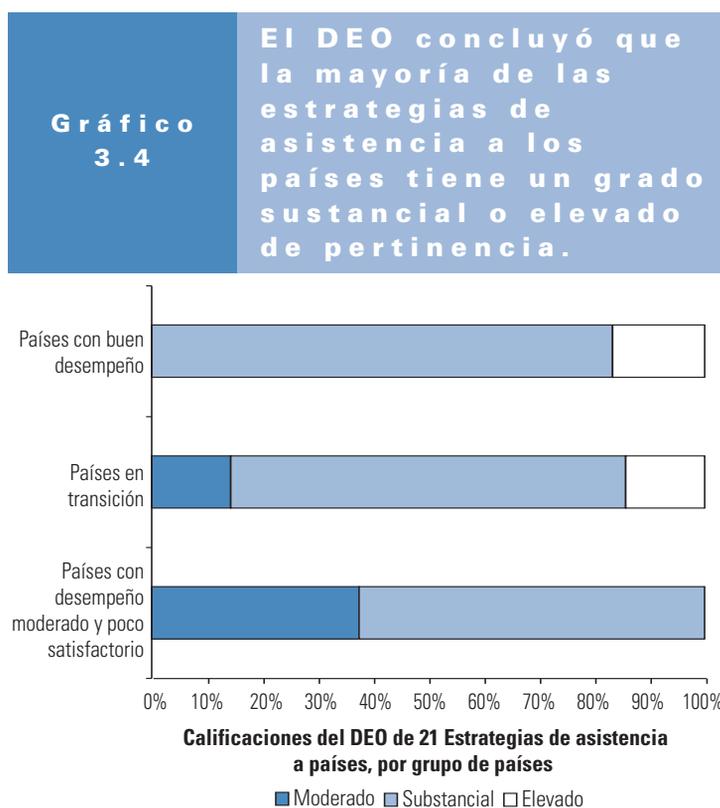
El menor grado de pertinencia también explica por qué los resultados de la asistencia en dos de los países con buen desempeño—República Dominicana e India—fueron calificados apenas como moderadamente satisfactorios. La pertinencia se vio afectada en el caso de República Dominicana por la falta de

La mayoría de los DELP no establecen una hoja de ruta para las reformas macroeconómicas en los países de ingreso bajo.

Las estrategias del Banco para los países se han centrado más en el alivio de la pobreza y son compatibles con las necesidades de los países clientes.



Fuente: Tabla C.2.



Fuente: Tabla C.3.

continuidad del diálogo sobre políticas y por la ausencia del Banco en épocas críticas y en las áreas fundamentales de reforma estructural y privatización (DEO 2003c, pág. 19). En el caso de India, aunque el Banco proporcionó asistencia oportuna para el crecimiento económico y el ajuste estructural a comienzos de los años noventa, con especial énfasis en los sectores sociales, el desarrollo rural constituyó un vacío en la estrategia del Banco. El alivio de la pobreza en las áreas rurales se vio limitada por servicios inadecuados de infraestructura (DEO 2001a, pág. 36).

Los préstamos para las economías en transición y para los países con desempeño moderado y poco satisfactorio, que en su mayoría seguían intentando estabilizar sus economías a mediados de los años noventa y con posterioridad, se centraron más en la gestión económica, la liberalización del comercio y el desarrollo del sector privado (gráfico 3.5). Los préstamos destinados a países con buen desempeño, que en todos los casos alcanzaron la estabilidad macroeconómica en la década de 1980 y principios de la década de 1990, se centraron relativamente más en el desarrollo humano, el desarrollo urbano y rural, y el medio ambiente. Entre 1990 y 2004, los préstamos para fines de ajuste representaron el 42% de todos los compromisos para las siete economías en transición, y 37% para los países con desempeño moderado y poco satisfactorio, frente a apenas el 13% en el caso de los seis países con buen desempeño.

El Banco ha tenido dificultades para iniciar un diálogo fundamental y un programa de préstamos en algunos aspectos clave, tanto en países con buen desempeño como en otros con desempeño poco satisfactorio; tal es el caso del sector bancario en China (recuadro 3.2). En Zimbabwe, las EAP no incluyeron estrategias dirigidas a abordar la reforma de la tenencia de tierra—sin lugar a duda, el problema social más grave en el país—pese a la experiencia importante que tiene el Banco en tal área. Aun cuando la EAP correspondiente al ejercicio 1997 finalmente reconoció que la tenencia de tierras presentaba un sesgo favorable a la minoría blanca, no dio señal alguna de que el Banco estuviera preparado para trabajar con el gobierno en una reforma significativa de la tenencia de tierras. Además, las estrategias del Banco prácticamente no se concentraron en la infraestructura de los terrenos comunales, donde se concentra la pobreza rural (DEO 2004v, pág. 8).

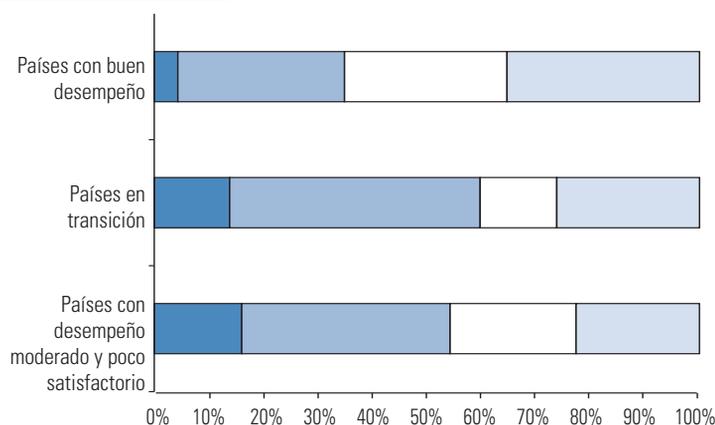
La selectividad entre las prioridades, en consonancia con la ventaja comparativa del Banco, ha sido difícil de lograr, tanto en países con buen desempeño como en países con desempeño poco satisfactorio. Las estrategias del Banco tienden a definirse en términos generales, de modo que un

amplio espectro de actividades puede encontrar su justificación en los objetivos generales. En el caso de Vietnam—un país con buen desempeño y una estrategia sumamente pertinente—el DEO concluyó que la principal debilidad en el programa de asistencia del Banco era su carácter tan general: comprendía muchos sectores y subsectores. La falta de selectividad surgió de las mismas presiones internas y externas del Banco que exigían su presencia en la mayoría de los sectores (DEO 2001f, pág. 23). En Lesoto—un país con desempeño moderado y una estrategia moderadamente pertinente—las EAP se plateaban tantos objetivos y recomendaban tantas medidas que las autoridades gubernamentales, las ONG y la sociedad civil tenían dificultades para medirlos y llevarlos a la práctica. En 1995 el plan de acción para la lucha contra la pobreza sugirió entre 3 y 7 intervenciones difíciles, pero sin carácter prioritario en cada uno de los 9 sectores, y la EAP de 1998 identificó 11 de las 14 áreas de gran prioridad para el desarrollo. Las EAP no fueron lo suficientemente realistas y equivocaron el diagnóstico sobre la estabilidad política, los recursos limitados e instituciones endeble de Lesoto (DEO 2001b, pág. 11).

En algunos casos, aun cuando la estrategia de asistencia del Banco había sido pertinente en términos generales, las intervenciones específicas han tenido un grado menor de pertinencia. En China, la pertinencia se ha visto limitada desde hace tiempo por la insistencia del gobierno en que los proyectos generen ingresos que permitan cancelar

Gráfico 3.5

Los préstamos del Banco tienden a reflejar las circunstancias del país prestatario



Participación del total de compromisos del Banco, 1990-04

- Gestión económica, comercio e integración
- Clima de inversión y gobierno del sector público
- Desarrollo humano y social, y protección
- Desarrollo urbano y rural, y medio ambiente

Fuente: Datos Banco Mundial.

Recuadro 3.2

El Banco ha tenido dificultades para abordar la reforma bancaria en China

El establecimiento de un diálogo de fondo sobre el sector bancario de China ha resultado un verdadero desafío para el Banco. Se trata de volúmenes asombrosos. Los depósitos bancarios representan actualmente 150% del PIB, lo que equivale a un aumento del 30% respecto del volumen de depósitos registrado en 1978. La mayoría se encuentra en los que fueran bancos estatales que conceden préstamos sin tener en cuenta la capacidad de los prestatarios para cumplir con el servicio de los préstamos, y la gran proporción de préstamos improductivos genera preocupación por sus repercusiones fiscales.

En los últimos 10 años, pese a haberse preparado varios préstamos destinados al sector, el único préstamo aprobado y desembolsado por el Banco fue un proyecto de asistencia técnica para el sector financiero por valor de US \$60 millones en el ejercicio 1993. La preparación y supervisión del proyecto permitió que el Banco tratara cuestiones de política con los

funcionarios del gobierno. Esto condujo a la reorganización del banco central y a la realización de una auditoría de diagnóstico de varias sucursales, que dejaron al descubierto procesos operativos preocupantes; sin embargo, no se logró concretar el gran propósito de iniciar un diálogo de fondo sobre la reforma del sistema bancario. Si bien el resultado del proyecto se consideró satisfactorio, el Banco—por diversas razones relacionadas con la actitud renuente de las autoridades chinas y la falta de acuerdo sobre el enfoque en el seno del Banco—no volvió a otorgar préstamos con destino al sector financiero desde 1993 y no tuvo diálogo efectivo por cinco años, entre 1995 y 2000. A partir de ese año, el Banco comenzó a aumentar las actividades no crediticias, y elaboró cuatro notas (informales) de política (sobre la liberalización de la tasa de interés, seguros de depósito, supervisión bancaria y reformas de los bancos estatales), pero su impacto en el ritmo y el rumbo de las reformas es poco claro.

Fuente: DEO 2005e, pág. 20, 2005a, págs. 73-75.

La selectividad entre la gran diversidad de prioridades y dentro de cada prioridad sigue siendo difícil.

los préstamos del Banco, en ocasiones a expensas de los componentes de bienes públicos de rentabilidad más alta. Y desde que el Banco dejó de incluir a China entre los países admisibles

para recibir préstamos otorgados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF), los préstamos destinados a sectores sociales y regiones más pobres se vuelven cada vez más limitados.⁵ En las economías en transición, a comienzos y mediados de la década de 1990 el énfasis inicial en un rápido proceso de privatización de empresas grandes y medianas para fomentar el desarrollo del sector privado no siempre logró los efectos buscados, por no contar con un marco jurídico e institucional (DEO 2004l, pág. 18; Banco Mundial 2002c, pág. 79).

En dos casos en que la estrategia del Banco fue calificada como sustancialmente pertinente, el programa de préstamos no tuvo tan buena calificación. En Croacia, antes del ejercicio 2002, el gobierno rechazó propuestas de ajuste y reformas sectoriales en los sectores de administración pública, judicial, de salud, entre otros. El consiguiente programa de préstamos se centró en mayor medida en infraestructura que en las propuestas de las EAP, y en menor medida en las reformas necesarias al gasto público, la deuda, el crecimiento y el gobierno (DEO 2004g, págs. 21–22). En Marruecos, la transformación de una parte significativa del programa de préstamos propuesto en la EAP 1997 de operaciones para proyectos de inversión a operaciones para fines de ajuste, sumada al enfoque flexible del préstamo más grande para fines de ajuste—el préstamo de apoyo a las reformas de políticas (PRSL)—redujo las posibilidades de que el programa pudiera contribuir de manera mensurable a aumentar la capacidad productiva de la economía y reducir la pobreza.⁶ El desempeño de Marruecos en términos de crecimiento y alivio de la pobreza ha sido desalentador, si se las mide en función de las proyecciones de lo EAP y se lo compara con otros países en Medio Oriente y África del Norte.

En ocasiones el programa de préstamos subsiguiente tiene un menor grado de pertinencia que la estrategia inicial de asistencia.

Identificación de los países con el programa de reformas

Los seis países con buen desempeño presentaron al Banco un entorno de trabajo favorable.

Dado su compromiso general con la reforma, los países tenían una idea clara de sus prioridades, procesos de reforma bien establecidos y capacidad administrativa para implementar las reformas. Si bien se mostraban

predispuestos, en líneas generales, a entablar un diálogo con el Banco para trabajar en conjunto, se aseguraron de mantener las riendas al determinar tanto las prioridades como el ritmo de las reformas. El Banco no puede llevarse el crédito de los principales logros, ni ser responsabilizado por las principales falencias de economías dinámicas y de magnitud, como es el caso de China e India.

Las economías de transición presentaron tanto al Banco como a los países mismos retos sin precedentes, producto del colapso de todo un sistema regional, la ruptura de naciones y el conflicto interno y la guerra civil ligados a esas situaciones. Como es comprensible, resultó difícil lograr consenso en torno al programa de reformas, especialmente a comienzos y mediados de los años noventa, además no se contaba con capacidad suficiente para poner en marcha las reformas. Los conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo o entre el poder ejecutivo y la burocracia retardó los avances. En Mongolia, el compromiso con la reforma entre los líderes políticos no se difundió a otras ramas del gobierno. Los políticos respondieron con el reemplazo de funcionarios públicos, lo que mejoró la cohesión política, pero socavó gravemente la capacidad del gobierno. En Moldavia, se mostraba una aparente identificación con las reformas sugeridas por el Banco, pero en los hechos sólo se adoptaron acciones de reforma parcial o dilatada en el tiempo (DEO 2004, pág. 21). En Rusia, no fue fácil lograr la estabilidad macroeconómica porque las autoridades carecían de instrumentos para ejercer un control indirecto de la economía y no existía consenso sobre cómo distribuir los costos de los ajustes (DEO 2002e, p. x.).

Entre los siete países con desempeño moderado y poco satisfactorio en las áreas de crecimiento y alivio de la pobreza, Brasil se comprometió con las reformas después de la adopción del Plan *Real* en 1994. Jordania y Marruecos asumieron un menor grado de compromiso una vez alcanzada la estabilización macroeconómica. Guatemala, Lesoto, Perú, Zambia y Zimbabwe han padecido inestabilidad política periódica. En el caso de Lesoto, el Banco tuvo una visión excesivamente optimista en la estrategia 1998 para el país al prever que las elecciones de mayo de 1998 afianzarían el proceso de democratización y estabilidad (pese a la experiencia eleccionaria negativa de 1993) y omitió incluir un plan de contingencia por si acaso fracasara el proceso de democratización, como finalmente sucedió (DEO 2001b, pág. 13). El Banco sobreestimó la predisposición del gobierno de poner en marcha una reforma de la función pública y del sector paraestatal en Zimbabwe (DEO 2004v, pág. 8).

El Banco debe tener más cuidado al evaluar el contexto político en el que se ponen en marcha las reformas, al igual que la receptividad del prestatario a las recomendaciones del Banco, la predisposición a encarar reformas difíciles y la capacidad para poner en práctica las medidas acordadas.

Al enfrentarse con casos dudosos de identificación con la reforma, o bien con el empeoramiento de políticas, el Banco debe mostrar mayor determinación a reducir el nivel de asistencia planificada. Debe tener especial cuidado en las situaciones de reconversión (recuadro 3.3).

Al mismo tiempo, el Banco puede utilizar estudios económicos y sociales, transferencias de conocimiento (inclusive aprendizaje entre pares) y apoyar a los actores no gubernamentales para promover una mayor adhesión y fortalecer la capacidad. Los estudios económicos y sectoriales pueden ayudar a comprender mejor por qué y cómo mejorar el desempeño del sector público de un país y a fortalecer su capacidad interna analítica. Sin embargo, la experiencia demuestra que el potencial de dichos estudios no se utiliza en toda su dimensión para propiciar una mayor identificación y fortalecer la capacidad. En parte, esto sucede porque se ha formulado un diagnóstico incompleto de las limitaciones al fortalecimiento de la capacidad, a lo que se suma una participación poco adecuada de los clientes en el análisis real y diálogo posterior sobre las conclusiones de los estudios. A partir de las autoevaluaciones de las actividades de intercambio de conocimientos con países y de los programas de aprendizaje del Instituto del Banco Mundial (IBM) también queda demostrado el potencial que tienen los intercambios entre pares y

las actividades de aprendizaje centradas en los problemas concretos de cada país, la elaboración de planes de acción y las medidas de seguimiento para potenciar la utilización de los conocimientos adquiridos—si bien este tipo de actividades representa apenas una pequeña proporción de las iniciativas de intercambio respaldadas por el Banco (DEO 2003h, 2005f). Asimismo, en contextos donde las capacidades de investigación y capacitación son débiles, se ha demostrado el potencial que tiene el fortalecimiento de redes profesionales entre países para satisfacer las necesidades de conocimiento, y ésta podría ser un área promisoría para recibir mayor apoyo del Banco en contextos de escasa capacidad y poca identificación con el programa.

Estudios económicos y sectoriales

La realización de estudios económicos y sectoriales oportunos y de gran calidad se ha traducido en estrategias de asistencia más adecuadas, mejores resultados en términos de desarrollo y menos riesgos. En el caso de Vietnam, el trabajo analítico que demostraba que la pobreza rural estaba asociada con la falta de infraestructura económica jugó un papel decisivo para movilizar el programa de préstamo destinado para desarrollo de infraestructura (DEO 2005a, pág. 8). En Armenia, un estudio sobre el crecimiento realizado en el ejercicio 2002 analizó el fenómeno de los beneficios limitados en materia de ingreso que se desprenden del crecimiento; este estudio tuvo

Los países con buen desempeño han propiciado un entorno de trabajo más favorable para el Banco.

Recuadro 3.3

El Banco debe actuar con prudencia en las situaciones de reconversión

En las primeras etapas de asistencia durante la etapa de transición de Bulgaria, el Banco sobreestimó la identificación del cliente con los programas y su capacidad para poner en marcha proyectos de tan grande magnitud. Por otra parte, tampoco se realizaron las inversiones necesarias para hacer llegar a segmentos amplios de la población las enseñanzas sobre el desarrollo a fin de promover el entendimiento generalizado sobre la necesidad de las reformas. Cuando el gobierno incumplió sus compromisos de reforma en el área financiera y empresarial en 1996, el Banco aprendió la lección y decidió prudentemente demorar el procesamiento del préstamo de ajuste para fines de ajuste estructural en el sector financiero y empresarial. Tras la adopción del régimen de conversión monetaria en 1997, el Banco mantuvo una posición precavida y siguió

demorando el préstamo para fines de ajuste hasta que el nuevo gobierno demostrara su compromiso con políticas macroeconómicas y estructurales acertadas.

En Mongolia, el Banco desempeñó un papel importante en la estabilización de la crisis inicial inherente al período de transición. Tras la estabilización en 1993, el Banco pasó lentamente hacia una estrategia de largo plazo. Entre 1993 y 1996 se adoptaron intervenciones de corto plazo en lugar de abordajes sistémicos y sostenibles, centrados en los objetivos de desarrollo a largo plazo. En retrospectiva, si el programa de préstamos hubiese tenido mayor contenido de políticas y fortalecimiento institucional a partir de mediados de la década de 1990, el programa del Banco hubiese tenido mayor pertinencia tras salir de la situación de emergencia.

Fuente: DEO 2005b, pág. 18, 2002a, pág. 21, DEO 2004p, pág. 18.

En ocasiones, el Banco sobreestimó la identificación del país y su capacidad de reforma.

incidencia significativa en la subsiguiente concesión de préstamos para fines de ajuste. Las conclusiones que indicaban que la actividad del sector privado se veía entorpecida por un clima empresarial precario y capacidades débiles del sector privado, se incorporaron en el crédito para ajuste estructural IV y en dos préstamos subsiguientes para el aprendizaje y la innovación (DEO 2004c, pág. 13). En el caso de Jordania, un informe económico de 1994 que hizo hincapié en la apertura del país al comercio fue útil para el establecimiento de un acuerdo de asociación con la Unión Europea en 1999 y su ingreso a la Organización Mundial del Comercio en 2000 (DEO 2004i, pág. 14).

En determinados países, si bien se realizaron estudios económicos y sectoriales oportunos con calidad, las conclusiones no se asimilaron en la estrategia del Banco. En el caso de Mongolia, las operaciones del Banco antes del ejercicio 2000 no incluían condiciones en materia de políticas, a pesar de contar con una serie de análisis y recomendaciones formulados en los informes económicos del país y las notas de política. En el caso de Jordania, durante la década de 1990, los préstamos del Banco Mundial no abordaron la reducción del gasto público, pese a la existencia de trabajos analíticos suficientes que identificaban formas de reducir y focalizar mejor estos gastos. El gasto público de Jordania continuó rondando el 40% del PIB durante las décadas de 1980 y 1990—por encima de la cifra registrada en otros países comparables, aun teniendo en cuenta el mayor gasto militar de ese país. En Perú, el préstamo para la reforma del sector financiero otorgado en el ejercicio 1999 no abordó los problemas fundamentales del sector, que una evaluación permanente del sector financiero había identificado correctamente (DEO 2005b, pág. 9).

Las estrategias de asistencia en muchos países se basaron en cifras de crecimiento proyectado mucho mayores que las que se justificaban a partir de la historia del país o de la experiencia de otros países que enfrentaban limitaciones y perspectivas

similares. En Jordania, el Banco proyectó tasas de crecimiento superiores al 6% anual en la década de 1990, período en que, a juzgar por el bajo nivel de inversión (tanto pública como privada, excluida la inversión en viviendas) desde 1985, se deberían

haber realizado proyecciones menos pretenciosas. En Zambia, las proyecciones económicas del Banco para la estrategia en el período 1996-2001 no logró reflejar la contracción inicial asociada con el ajuste, el impacto de minas de cobre improductivas y los efectos adversos del VIH/SIDA, y omitió la incorporación de las conclusiones del trabajo analítico sobre la gestión de deuda externa (DEO 2002i, pág. 13, 2005b, págs. 14-15). Las estimaciones de crecimiento poco realistas entrañan costos reales para los países en cuestión, incluso situaciones en que el endeudamiento crece de manera exacerbada. El Banco debería haber realizado estudios más analíticos sobre las fuentes y limitaciones al crecimiento y a los problemas de viabilidad de la deuda basados en proyecciones de crecimiento más realistas. Podría también haberse esforzado más por instar a los países a profundizar las reformas tendientes a acelerar el crecimiento económico, y procurar el alivio de la deuda u otras formas de asistencia concesional, y de esa forma evitar cargas de deuda externa excesivamente altas.

Seguimiento de la pobreza

El seguimiento de la pobreza es una parte integral de la lucha por su erradicación y resulta esencial para tomar decisiones informadas y asignar recursos. Para lograr resultados, los responsables de la toma de decisiones necesitan información que puedan usar para verificar que no se han apartado de sus objetivos y para mejorar su desempeño (DEO 2004a). También es un componente crítico para la demostración de resultados. El Banco ha destacado que la medida concluyente de la eficacia en términos de desarrollo radica en obtener mejores resultados en materia de crecimiento sostenible y alivio de la pobreza en cada país (Banco Mundial 2002b). La obtención de mejor información sobre la pobreza ayudaría al Banco a delinear y evaluar los resultados a lo largo de todo el proceso— desde las intervenciones, hasta los efectos directos y los impactos. Al mismo tiempo, es preciso que los países se identifiquen con los sistemas de seguimiento de la pobreza y que éstos sean sostenibles, por encima de las necesidades de los donantes.

El Banco ha ayudado a los clientes a fortalecer su capacidad para el seguimiento de los resultados de la pobreza. En China, la investigación del Banco sobre los elementos determinantes y la medición de la pobreza ha tenido influencia tanto en las visiones académicas como en las normativas (DEO 2005a, pág. 19). El Departamento de Economía del Desarrollo del Banco ha trabajado estrechamente con la Oficina de Estadísticas de China, que proporcionan capacitación y asesoramiento sobre la definición y medición de la pobreza y el diseño de la

El Banco puede valerse de estudios económicos y sectoriales, transferencias de conocimientos y del apoyo a las ONG para fomentar una mayor identificación y capacidad de reforma.

encuesta de hogares y otras actividades de seguimiento. En Vietnam, el apoyo del Banco al análisis de la pobreza ocupó un lugar preponderante en su estrategia e integra las mejores prácticas. El Banco proporcionó asistencia técnica al departamento de estadísticas de Vietnam para llevar adelante una encuesta sobre niveles de vida y analizar los resultados. La evaluación de la pobreza de 1995 no sólo constituyó un buen punto de partida para el seguimiento del impacto del desarrollo económico en la pobreza, sino también abordó cuestiones de política relevantes en temas de finanzas públicas, como son las relaciones fiscales intergubernamentales, la focalización de inversiones en infraestructura y la provisión de servicios sociales. Esto fue seguido por otra encuesta de niveles de vida y el informe *Lucha contra la pobreza* de 1999, que recibió grandes elogios en Vietnam (DEO 2001f).

En los países en transición, el apoyo del Banco al seguimiento de la pobreza adquirió preponderancia cuando ya era demasiado tarde para incidir en la etapa temprana de tomas de decisión durante la transición (DEO 2004l, pág. 4). Si bien las encuestas sobre niveles de vida se iniciaron con suficiente antelación en unos pocos países, tendieron a centrarse en el mercado de empleo de corto plazo y en los problemas de protección social. La primera evaluación integral de la pobreza se llevó a cabo recientemente, entre mediados y fines de la década de 1990. La falta de trabajos analíticos e indicadores de seguimiento fue un impedimento para el desarrollo de programas de alivio a la pobreza en muchos de los países en transición.⁷ En Armenia, se establecieron vínculos adecuados entre los trabajos analíticos

sobre la pobreza y el programa de préstamos del Banco. Esto llevó al establecimiento de un nuevo sistema de beneficios sociales, bien enfocados en los pobres, que reemplazó un sistema complejo de asignaciones para hijos y otros beneficios que se otorgaban por igual a sectores pobres y a sectores más acomodados (DEO 2004c, pág. 16).

Entre los países con buen desempeño, el Banco hizo hincapié en el seguimiento y análisis periódico de la pobreza en Zambia, lo que ha contribuido a difundir el nivel y gravedad de la pobreza y las características de los sectores pobres (DEO 2002i, pág. 11). Mas en Zimbabwe nunca se ha completado una evaluación completa de la pobreza y, por tanto, ha quedado un vacío en el diálogo sobre políticas del Banco (DEO 2004v, pág.

17). Por ejemplo, fuera de la mención a la necesidad de una distribución más equitativa de los bienes, y sobre la inseguridad alimentaria, el memorando sobre el sector agrícola no hizo mención alguna a la pobreza en áreas rurales.

El seguimiento de la pobreza es esencial para que los prestatarios puedan medir y mejorar su desempeño, y para que el Banco mida su eficacia.

El Banco recién comprendió cabalmente la importancia de hacer un seguimiento de la pobreza en las economías en transición a partir de mediados y fines de la década de 1990.

Recuadro 3.4

Un buen conocimiento del país reviste especial importancia en el caso de prestatarios que solicitan su primer préstamo o los que reanudan programas de préstamos, así como en el caso de países que encaran reformas intermitentes

En el caso de Vietnam, mientras aguardaba la aprobación para reanudar los préstamos, el Banco profundizó su conocimiento de la economía de ese país y brindó una serie de servicios no crediticios, entre los que se incluyeron estudios económicos y sectoriales. Esta asistencia no crediticia fue extremadamente útil para forjar la relación del Banco con Vietnam y preparar los créditos que luego le prosiguieron. En el caso de Perú, durante el período en que sus préstamos estuvieron excluidos de la contabilidad del Banco hacia fines de la década de 1980, los trabajos analíticos jugaron un papel decisivo para construir una base de conocimientos que pudiera

utilizarse tan pronto se reanudara el financiamiento. Las notas de política elaboradas entre 1990 y 1991 se basaron en la base de datos existente y proporcionaron asesoramiento oportuno en cuanto a las reformas estructurales y las medidas de estabilización más urgentes, que fueron implementadas por el nuevo gobierno electo. Sin embargo, en el caso de Bulgaria, al suspenderse los préstamos a raíz de la crisis financiera de 1994, se recortaron los estudios económicos y sectoriales. Éstos, así como otros instrumentos no crediticios, deberían concebirse como inversiones de largo plazo que deben mantenerse con regularidad.

La capacidad de los países de bajo ingreso para hacer un seguimiento y evaluación de los resultados de la pobreza es limitada.

El Banco se basa en los sistemas de seguimiento de los prestatarios para medir el impacto de las intervenciones del Banco y la consecución o no de los objetivos trazados en las EAP, puesto que los países clientes son responsables de hacer el seguimiento de sus objetivos de alivio de la pobreza. Sin embargo, a menudo la capacidad de los países no es suficientemente sólida para medir los resultados en materia de alivio de la pobreza. En particular, la capacidad de seguimiento y evaluación de los países de ingreso bajo es limitada en los órdenes nacional y local. Una gran parte de la capacidad de recopilación de datos está asociada con los proyectos respaldados por donantes y no tiene conexión con las bases de datos nacionales o sectoriales (DEO 2004s). Dado que los sistemas de datos sobre la pobreza se encuentran en una etapa

La Iniciativa de Estrategias de Lucha contra la Pobreza aún no ha mejorado de manera notoria la capacidad de los países de ingreso bajo para hacer un seguimiento de los resultados relativos a la pobreza.

incipiente, la mayoría de las estrategias de lucha contra la pobreza se basan en los mejores perfiles de pobreza disponibles—en algunos casos incompletos o sin actualizar.

En los países de ingreso bajo, el proceso de la estrategia de lucha contra la pobreza, en el marco del principio de “orientación a resultados”, apunta a estimular la demanda para incluir en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza indicadores susceptibles de seguimiento y mejorar la coordinación de seguimiento y evaluación dentro del país. En algunos países, el proceso de estrategia de lucha contra la pobreza ha estimulado un interés sostenido para aumentar la capacidad institucional. En Albania, el DELP cristalizó la decisión del gobierno de poner en marcha las actividades de seguimiento en todos los ministerios. En Tanzania, se introdujo un mecanismo de participación general de seguimiento que ha mejorado considerablemente los procesos nacionales de seguimiento de la pobreza. En otros países, el mejoramiento del seguimiento ha avanzado lentamente—un escollo habitual ha sido la decisión de rastrear una gran cantidad de indicadores, pese a las grandes dificultades de información (por ejemplo, en Mozambique). El seguimiento de los resultados en las estrategias de lucha contra la pobreza sigue siendo deficiente en líneas generales. De los 12 países con experiencia en la elaboración de los DELP que habían emitido un informe anual de progreso a mayo de 2004, apenas unos pocos países contaban con datos suficientes para medir si habían avanzado hacia los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).



Fortalecimiento del clima para la inversión, el empleo y el crecimiento sostenible

La promoción de la inversión del sector privado ha sido el eje de la estrategia de crecimiento sostenible y alivio de la pobreza del Banco por lo menos desde 1991. A partir de un entorno empresarial sólido, es posible aumentar la inversión y, a su vez, crear empleo y elevar los ingresos de los pobres. La inversión del sector privado requiere la existencia de un sector público eficaz y responsable que proteja los derechos de propiedad y garantice un tratamiento equitativo y congruente en el marco de la ley.

La estrategia de 2001 admite la correspondencia que existe entre el clima para la inversión y el gobierno del sector público al asociarlos en un mismo pilar (gráfico 4.1), si bien las responsabilidades por su ejecución se distribuyen entre cuatro vicepresidencias del Banco.¹ Asimismo reconoce de manera más explícita en la estrategia de 1991, que las instituciones afectan el crecimiento al materializar los incentivos que se ofrecen en los ámbitos privado y público, y de esa manera influyen en las decisiones privadas de inversión, las formas en que las empresas organizan sus procesos de producción, y la calidad que tiene la reglamentación pública del sector empresarial. La necesidad de reformas en la administración pública y el estado de derecho que apuntalan el clima para la inversión, sugieren que posiblemente lo más apropiado sea procurar reformas selectivas y graduales a partir de la comprensión exhaustiva y concreta de cada país y la identificación de las restricciones de carácter obligatorio en cada país.

Las instituciones y el crecimiento de la economía

Los trabajos de investigación sobre el desarrollo ponen de relieve la importancia que tienen las instituciones para el crecimiento. Aunque los factores culturales y geográficos también pueden afectar el desempeño económico, se ha comprobado que las diferencias en la calidad de las instituciones económicas—concebidas en términos generales como “parte de las reglas del juego”—constituyen la fuente más importante de crecimiento económico sostenido en los análisis comparados entrepaíses (Acemoglu, Johnson y Robinson 2004) y en el estudio de casos (Rodrik 2003). No obstante, los análisis recientes sugieren que la aceleración del crecimiento económico en muchos países no siempre se asocia con reformas institucionales fundamentales (Hausmann, Pritchett y Rodrik

Las instituciones económicas de alta calidad constituyen la fuente más importante de crecimiento sostenido entre los países.

Elementos fundamentales de la evaluación 4

- La labor del Banco en materia de clima de inversión ha mejorado desde comienzos de la década de 1990.
- El Banco ha intensificado sus esfuerzos para promover las reformas en las áreas de estado de derecho y administración pública.
- El Banco podría actuar más para contener las sinergias entre el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público
- Para diseñar reformas adecuadas es necesario comprender las condiciones que afectan la actividad del sector privado en cada país.
- La evaluación del impacto del trabajo del Banco sobre el buen gobierno del sector público tiene un carácter urgente.

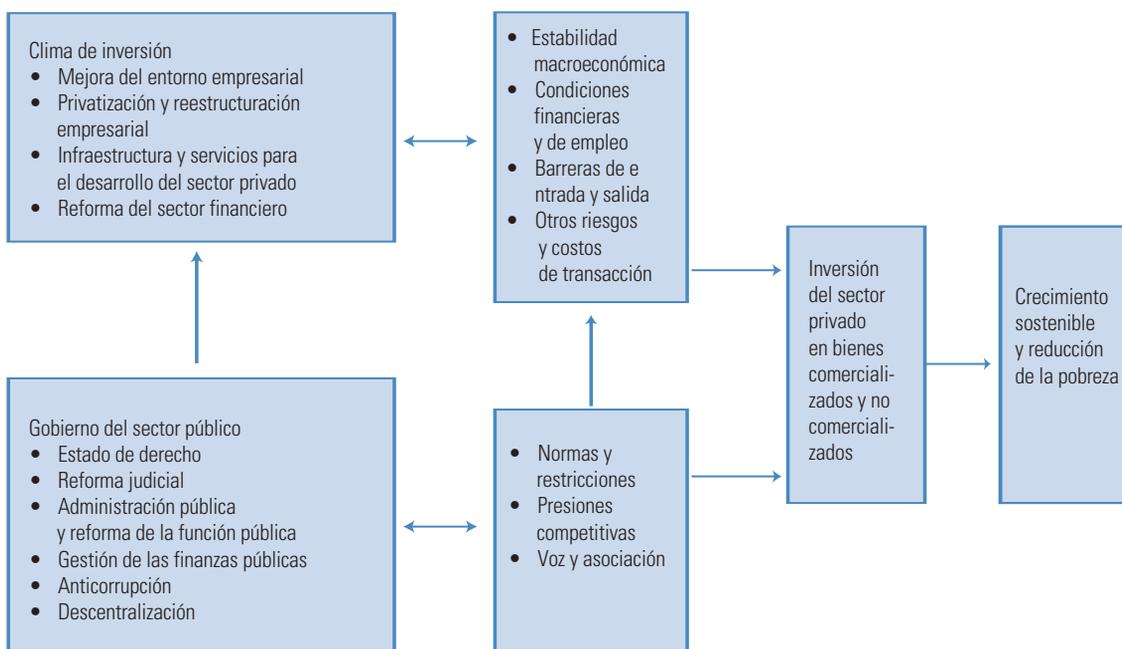
2004). En cambio, el crecimiento se acelera cuando se producen reformas selectivas o cambios de actitud en la elite política que eliminan las restricciones locales sobre la actividad económica. Estas restricciones difieren según el país. Por ejemplo, Rodrik y Subramanian (2004) comprobaron que la aceleración del crecimiento en India a comienzos de la década de 1980 fue el resultado de una actitud gubernamental hacia el desarrollo económico más favorable al sector empresarial (ante la necesidad de contar con el apoyo político de los grupos empresariales). Por consiguiente, para el diseño de reformas selectivas es preciso comprender

específicamente las condiciones locales que inciden en la actividad del sector privado.

El mejoramiento de las instituciones del sector público y del clima para la inversión reducen la pobreza fundamentalmente por el efecto que esto tiene en el crecimiento económico general. Con mercados financieros más desarrollados, es posible mejorar la asignación de recursos de capital para reducir los problemas de información y aplicación, lo que a su vez aumenta la tasa de crecimiento económico (Levine, en preparación). La eliminación de imperfecciones en los mercados de capital también contribuye a reducir la pobreza pues ello

Gráfico 4.1

De qué manera un clima positivo de inversión e instituciones de calidad en el sector público contribuyen al crecimiento y al alivio de la pobreza



permite que los empresarios con menos recursos tengan mayor acceso al crédito. Sin embargo, no hay pruebas suficientes de que, al mejorar el clima para la inversión, se produzca un vuelco en la distribución del ingreso que permita aliviar la pobreza fuera de su impacto en el crecimiento económico. Se ha comprobado que los países con alta calidad institucional tienen niveles menores de desigualdad de ingreso y pobreza (para un nivel determinado de ingresos) que los países con baja calidad en sus instituciones (Chang y Calderon 2000 a, b). Las burocracias corruptas y la aplicación arbitraria de los derechos contractuales y de propiedad no permiten que los pobres puedan invertir en capital físico y humano que permita elevar sus ingresos. La baja calidad institucional también limita la capacidad de los pobres para exigir el rendimiento de cuentas a quienes ejercen la función pública.

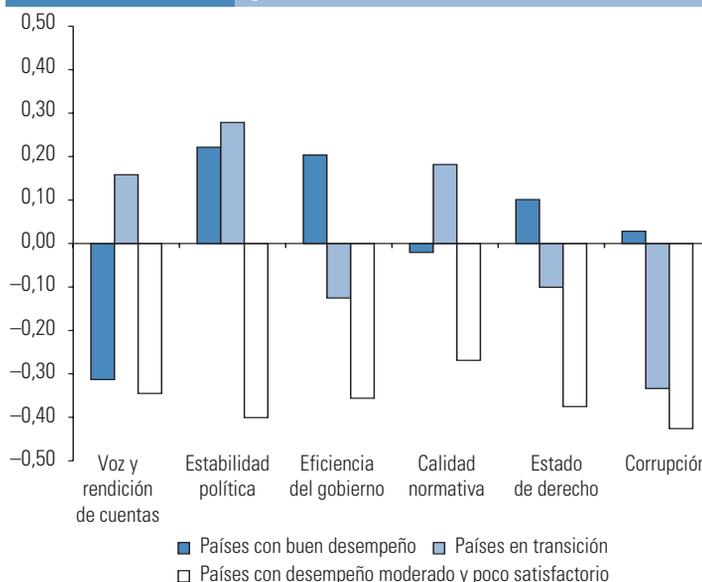
A partir de la evidencia reunida en los tres grupos de países examinados en el capítulo 3 se confirma la relación que existe entre la calidad promedio de las instituciones del sector público y el desempeño económico (gráfico 4.2). Mas los seis países con buen desempeño demuestran que se puede *estimular* un rápido crecimiento económico, al menos durante un período, pese a no contar con una alta calidad institucional en todo el sector público. De los seis países con buen desempeño, únicamente Chile registra una desviación estándar por encima de la media de los seis indicadores (tabla C.4). Si bien la puntuación promedio de los seis países con buen desempeño se sitúa por encima de la media de estabilidad política y eficiencia del gobierno, las mediciones sobre voz de los pobres y rendición de cuentas se sitúa por debajo de la media, debido a la puntuación baja que tienen China, Vietnam y Túnez en este aspecto. Los mayores aumentos de la calidad institucional del sector público entre 1996 y 2002—el primer y último año para los que se dispone de estos indicadores—se registró en los países en transición (gráfico 4.3.).

Estrategias y asistencia del Banco

Estrategias sectoriales

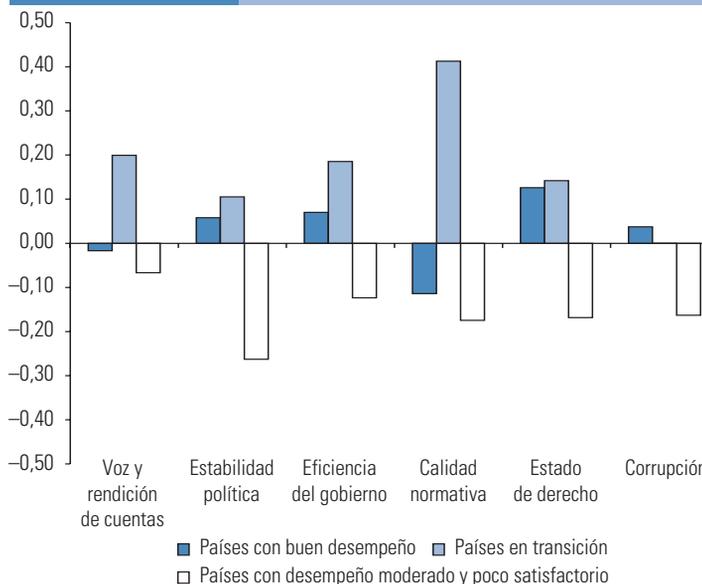
Como resultado de las experiencias recogidas en los países en transición y en desarrollo durante la década de 1990, el Banco ha transformado su estrategia de desarrollo del sector privado para agudizar el enfoque en las instituciones. En las economías de transición, los beneficios limitados del enfoque inicial del Banco en materia de privatización y reestructuración empresarial sugirieron que las reformas más fundamentales eran necesarias para que pudieran materializarse los beneficios de la privatización en toda su magnitud. En los países en desarrollo, la inversión privada en infraestructura no

Gráfico 4.2
La calidad de las instituciones del sector público es más elevada en los países con buen desempeño y en los países en transición



Nota: Deliberadamente, estos indicadores tienen un promedio de cero y una desviación estándar de unidad entre los 199 países en el estudio.
Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2003.

Gráfico 4.3
Entre 1996 y 2002, la calidad de las instituciones del sector público mejoró notablemente en los países en transición



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2003.

Los países con buen desempeño demuestran que es posible estimular un crecimiento económico rápido al menos durante un tiempo, pese a no tener instituciones públicas de alta calidad general.

generó los beneficios económicos esperados. Se concentró apenas en unos pocos sectores (especialmente telecomunicaciones), distribuidos de manera poco uniforme entre los países en desarrollo y disminuyó enormemente después de la crisis asiática de 1997. Los préstamos del Banco para proyectos de infraestructura disminuyeron de US \$ 10,3 mil millones en 1993 a US \$ 5,1 mil millones en 2002. Las caídas más importantes se registraron en los sectores de energía eléctrica y de abastecimiento de agua—dos sectores en que la participación del sector privado ha resultado ser menos viable que en otras actividades (DEO 2003d, f). Actualmente se considera que los desafíos críticos radican en el diseño y la ejecución de un marco normativo estable y eficaz que tenga en cuenta qué segmentos de cada sector de infraestructura son competitivos por naturaleza

Como resultado de las experiencias reunidas en los países en transición y en desarrollo durante la década de 1990, el Banco ha transformado su estrategia de desarrollo del sector privado para agudizar el enfoque en las instituciones.

y cuáles son monopólicos, y en el diseño de políticas de fijación de precios y mecanismos de subsidios para incrementar el acceso a servicios asequibles de parte de clientes que anteriormente no recibían el servicio, normalmente los sectores más pobres (Kessides 2004, págs. 17 y 19). Es importante que los servicios de infraestructura se presten con enfoque empresarial en un marco normativo estable, transparente y eficaz—mucho más relevante que el origen del operador, sea éste público, privado, nacional, local—o mixto—.

Cabe destacar que los países con buen desempeño, con excepción de Chile, no pusieron en marcha privatizaciones de gran escala y han contraído menos préstamos con destino a privatizaciones que los otros grupos de países (gráfico 4.4). China, India y Vietnam promovieron la inversión del sector privado, lo que se tradujo en crecimiento económico por medios distintos de la privatización. El enfoque renovado del Banco hacia el sector financiero se

La estrategia del Banco para el sector financiero se centra actualmente en mejorar el entorno jurídico y judicial, fortalecer los sistemas bancarios, promover los mercados de capital, y procurar soluciones de mercado para acceder al crédito.

ha visto influenciado por las experiencias recogidas en Europa y Asia Central, la crisis asiática de 1997 y los estudios emergentes. La crisis asiática reveló carencias en los mercados financieros de los países afectados y tuvo importantes efectos de corto plazo sobre la pobreza. En términos generales, las medidas adoptadas por los gobiernos para abordar la crisis no fueron las adecuadas a los ojos de los inversionistas, y la crisis se expandió fuera de las fronteras asiáticas hasta Rusia, Brasil y (en última instancia) Turquía. La crisis asiática tuvo uno de los impactos más grandes de la historia con efectos negativos en la distribución del ingreso, no sólo por su impacto fiscal sino también por las transferencias netas implícitas de los hogares más pobres a los participantes del sistema financiero, ya que los gobiernos se hicieron cargo del salvataje y recapitalización de los bancos fallidos (Serven y Montiel 2004; Halac y Schmukler 2003). En Indonesia—el país más afectado—la incidencia de la pobreza aumentó de 17,7% a 24,2% (Kiguel 2004, pág. 10).

La estrategia de 2001 de desarrollo del sector financiero del Banco se centra en (1) mejorar el marco jurídico y judicial, (2) fortalecer los sistemas bancarios, (3) promover los mercados de capital, y (4) procurar soluciones de mercado para acceder al crédito, a diferencia de la Directiva operacional 8.30 del Banco de 1992, que se ocupó fundamentalmente del entorno macroeconómico, las tasas de interés y el crédito subsidiado. La estrategia de 2001 es mayormente coincidente con los estudios actuales sobre reforma del sector financiero.

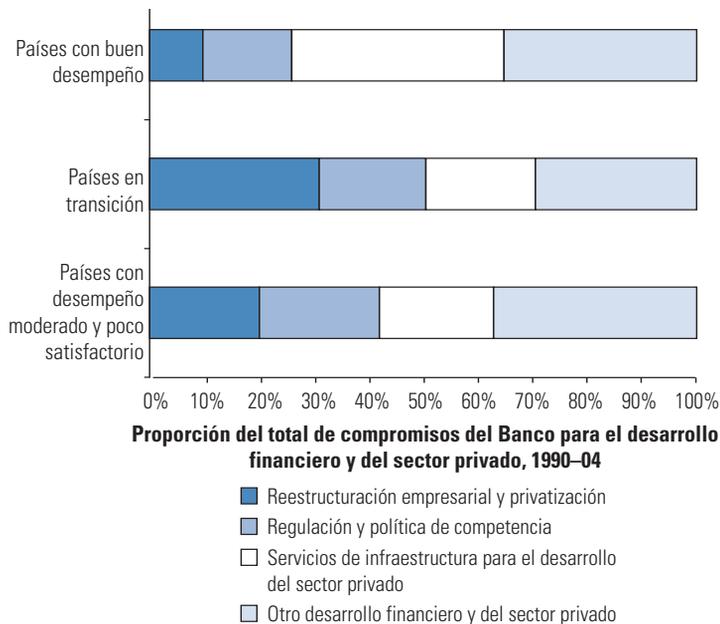
Trabajo analítico

El Banco se vale de un conjunto numeroso y diverso de herramientas de diagnóstico e indicadores (generados tanto por el Banco como por otras organizaciones) para orientar su labor en las áreas de clima de inversión y buen gobierno del sector público. En su mayoría, estas herramientas han sido desarrolladas en los últimos cinco años y abordan un amplio espectro de problemas que afectan el clima de inversión en cada país. (tabla C.5). El Banco incorpora las conclusiones y la información disponible en estas herramientas, de manera operativa, en la evaluación de las políticas e instituciones nacionales y, por consiguiente, en las asignaciones de préstamos del Banco, y mediante los préstamos programáticos y las EAP. Por su parte, algunas de estas herramientas representan bienes públicos mundiales que pueden utilizarse para fomentar las reformas a partir de estudios comparativos entre países y comparaciones con patrones de referencia. Prácticamente todas las herramientas proporcionan información concreta de cada país con miras a un mejor análisis y el diseño de reformas adecuadas. El hecho de que estas

herramientas estén actualmente a cargo de distintas unidades de desarrollo del sector privado y gobierno del sector público para aprovechar las posibles ventajas que se desprenden de vincular estas herramientas para garantizar un enfoque unificado en el Banco sobre los problemas relativos al clima de inversión.

- Las evaluaciones del clima de inversión (ICAs) realizan un sondeo entre gerentes y empresas para analizar de manera sistemática las condiciones que se ofrecen para la inversión privada y el crecimiento de empresas y hacer un seguimiento de los cambios en el tiempo. Hasta el momento, las evaluaciones del clima de inversión han tenido influencia en la estrategia del Banco en algunos países, según se indica en el trabajo de Andrew Stone, quien labora en la Región de Medio Oriente y África del Norte del Banco (2004). En Argelia, por ejemplo, tras una evaluación del clima para la inversión reveló que algunas empresas no tienen acceso a la tierra, las EAP más recientes incluyeron reformas destinadas a aumentar la oferta de tierras públicas y reformar los mercados de tierras industriales. Del mismo modo, cuando la evaluación del clima de inversión en Camboya identificó carencias en el estado de derecho, corrupción generalizada y altos costos de burocracia- todos ellos obstáculos para la inversión- la EAP incluyó actividades tendientes a dotar al sector público de mayor transparencia.
- El proyecto “Doing Business” reúne indicadores cuantitativos sobre regulaciones en el sector empresarial y su ejecución que permiten efectuar comparaciones entre más de 145 países y en distintos períodos. Los indicadores se fundamentan en evaluaciones de leyes y reglamentaciones, con información aportada por expertos locales, quienes además la verifican (a diferencia de las evaluaciones de clima de inversión que se basan en las encuestas entre empresas).
- Los exámenes institucionales y de gestión de gobierno indagan en las raíces institucionales del desempeño deficiente del gobierno y ofrecen recomendaciones para mejorar las operaciones del gobierno y estrategias de desarrollo. Tienen por finalidad informar las estrategias del Banco para países, identificar las deficiencias institucionales que socavan el desempeño del gobierno, ayudar a establecer las prioridades operativas en función de la viabilidad institucional y política, y contribuyen a mejorar el diseño de proyectos. Según un estudio realizado por la vicepresidencia

Gráfico 4.4 Los países con buen desempeño recibieron menos financiamiento del Banco para fines de privatización



Fuente: Datos Banco Mundial.

de Lucha contra la Pobreza y Gestión Económica (PREM, PREM 2002a), hasta el momento se han recogido dos lecciones. En primer lugar, las ideas tienen más impacto que el financiamiento del

Banco en los países que no han emprendido aún reformas considerables de índole institucional y política. En segundo lugar, los exámenes institucionales y de gestión de gobierno actualmente ayudan al Banco a identificar de manera más adecuada los enfoques “pertinentes” para la reforma institucional y de políticas. En el caso de Armenia, este examen ha tenido efectos significativos, como es influir en la estrategia de gobierno para la reforma del sector de salud, según se desprende de otro estudio realizado por el PREM (PREM 2002b).

La labor del Banco en materia de clima de inversión y gobierno del sector público se vale de un conjunto numeroso y diverso de herramientas de diagnóstico e indicadores.

Los préstamos del Banco para proyectos fundamentales en el área de clima de inversión y para la reforma del sector financiero han obtenido más resultados satisfactorios que los promedios del Banco.

Préstamos del Banco

La cartera de préstamos del Banco destinados al gobierno del sector público, el estado de derecho y el desarrollo del sector financiero y privado ha promediado el 40% de los compromisos desde 1990, sin mostrar

ninguna tendencia alcista ni bajista significativa. Los préstamos para servicios de infraestructura se recuperaron (en sintonía con el nuevo plan de acción de infraestructura), y los préstamos para fines de privatización continúan disminuyendo (gráfico 4.5).² El crecimiento más rápido de los préstamos para el gobierno del sector público se registra en las áreas de gestión financiera y del gasto público y la reforma administrativa y de la función pública — áreas éstas que se ponen de relieve en la estrategia del sector público para el año 2000, y donde el Banco goza de una ventaja comparativa aparente. Un examen realizado por el DEO a partir de una muestra de 24 EAP finalizadas recientemente entre 2001 y 2004— representativos de todas las regiones del Banco— también revela un enfoque cada vez mayor en los problemas tradicionales de gestión de las finanzas públicas. Las EAP más recientes— correspondientes a Armenia, Bolivia, Ghana, India y Túnez — profundizaron el enfoque en este problema a diferencia de las EAP realizadas al comienzo del período, que además habían puesto mayor énfasis en la necesidad de reformas más fundamentales, como el mejoramiento del sistema jurídico.

Los préstamos del Banco para proyectos fundamentales de clima de inversión y reforma del sector financiero tuvieron resultados más satisfactorios que los promedios de todo el Banco entre 1993 y 2003 (gráfico 4.6).³ El estudio reciente del DEO sobre la asistencia del Banco para la reforma del sector financiero también concluyó que los resultados de los proyectos del sector financiero a cargo de las unidades regionales que son miembros de la Junta del Sector Financiero sobrepasaron por un margen significativo de 20 puntos porcentuales—88% a 69%—los resultados de los componentes financieros de proyectos

multisectoriales bajo la supervisión de otras redes del Banco. Esto probablemente obedece, en lo que al Banco concierne, a la preparación de proyectos a cargo de personal especializado, el proceso de

examen dentro de la red antes de la aprobación del plan, y la calidad de la supervisión del Banco — que en conjunto concentran más recursos y más esfuerzo para la consecución de resultados exitosos.⁴ Esto indica que las unidades regionales que son miembros de la Junta del Sector Financiero deberían participar estrechamente en las tareas de control de calidad (independientemente de cuál sea la unidad sectorial que asume responsabilidad general por el proyecto), y los especialistas del sector financiero deberían ser asignados a la supervisión de los componentes (DEO 2005e, págs. 31-32).

El mismo estudio del DEO también concluyó que los países que recibieron financiamiento del Banco para las reformas del sector financiero lograron más avances que los países no prestatarios a la hora de reducir la participación patrimonial del estado en los bancos y recortar el margen entre las tasas de interés de préstamos y de empréstitos (un indicador de eficiencia del sector financiero). Sin embargo, el crédito al sector privado (medido en función de los derechos del sistema bancario en el sector privado) creció a un ritmo menor en los países que contrajeron préstamos del Banco, y el nivel sigue siendo muy bajo—por debajo del 30% del PIB en los 62 países prestatarios de los que se tenía información disponible, e inferior al 10% en otros 17 países. Así también, en el área de promoción de las microfinanzas para los sectores pobres, los logros del Banco han sido limitados (recuadro 4.1).

Limitaciones clave para el logro de resultados positivos

Según indica un examen reciente de 25 EAP, el impacto de los préstamos del Banco ha sido menos satisfactorio en determinados sectores—como el desarrollo del sector privado, el gobierno del sector público y el desarrollo rural—que el que sugieren las calificaciones de resultados de cada proyecto concreto en esos sectores (DEO 2005ba, págs. 5-6). La economía política del proceso de reforma tiende a ser más problemática en esos sectores. Los resultados exitosos dependen en mayor medida de factores que inciden en toda la economía, tales como la estabilización macroeconómica y el déficit fiscal, como así también de reformas institucionales y del fortalecimiento de la capacidad, que llevan tiempo para su ejecución.

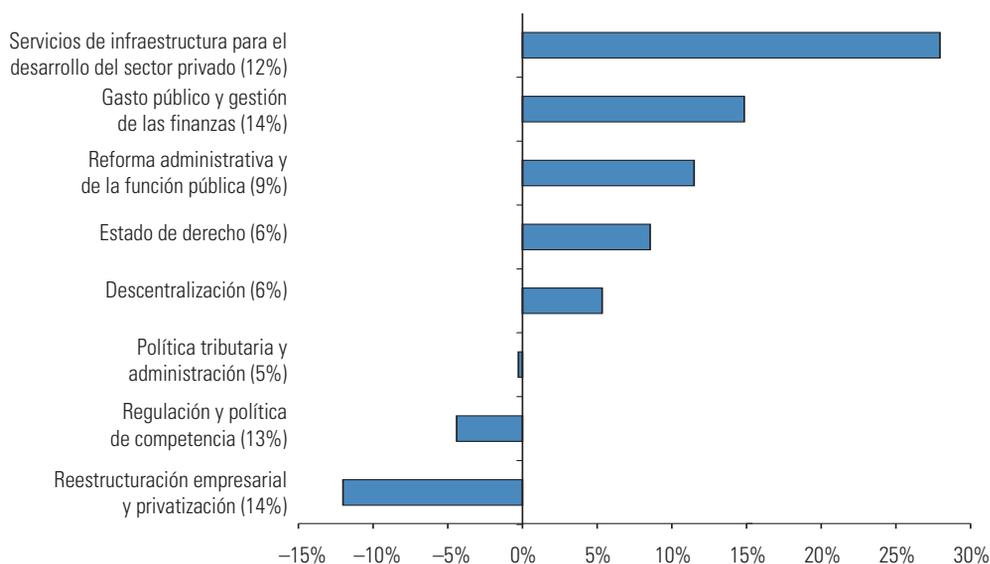
Economía política interna

Las experiencias opuestas en Turquía y Rumania son un claro ejemplo de la importancia del compromiso político para implementar las reformas en el área del clima de inversión. En Turquía, la asistencia para la ejecución de privatizaciones y el proyecto de la red de seguridad social (aprobados en 1994) no lograron cumplir con los objetivos de acelerar la privatización

El impacto de los préstamos del Banco en el desarrollo del sector privado, el gobierno del sector público y el desarrollo rural no ha sido tan satisfactorio como parecían indicar los resultados de cada proyecto por separado.

Gráfico 4.5

Los préstamos para infraestructura han aumentado en los últimos cinco años



Compromisos del Banco- Tasa promedio de crecimiento anual, 2000-04 (tendencia log-lineal)

Nota: Las cifras entre paréntesis en el eje vertical izquierdo representan la proporción de todos los compromisos asumidos que se destinan a clima de inversión y gobierno del sector público, por esfera temática, entre 2000 y 2004.

Fuente: Datos Banco Mundial.

y sentar las bases para profundizar el proceso de desinversión de las empresas públicas; esto obedeció a la falta de apoyo político generalizado y a que el sistema jurídico logró invalidar las privatizaciones propuestas (DEO 2001e). En Rumania, el préstamo para fines de ajuste en el sector privado (aprobado en 1999) respaldó

la sanción de una ley sobre garantías y la creación de un registro para transacciones con garantía a fin de propiciar el desarrollo del sector privado. El proyecto logró resultados positivos gracias al compromiso del gobierno con la reforma, aun cuando contemporáneamente la economía experimentaba trastornos económicos (DEO 2003g).

Recuadro 4.1

Las microfinanzas constituyen una herramienta con alto potencial para aliviar la pobreza que es difícil de proyectar en escala

Las instituciones de microfinanzas por separado han demostrado que pueden lograr viabilidad financiera y atender a los pobres. Las evaluaciones de impacto realizadas por el Comité de Promoción Rural de Bangladesh (BRAC) y el Banco Grameen han demostrado su capacidad para ayudar a los pobres a incrementar sus activos y sus ingresos.

El Banco reconoció el potencial de las microfinanzas como una herramienta de alivio de la pobreza y le dio su apoyo, aunque sin mayor éxito. Si bien ha otorgado líneas de crédito con destino al sector de microfinanzas y pequeñas y medianas empresas por valor de US \$1,7 mil millones desde 1995, estos proyectos nunca han sido calificados como satisfactorios en un índice de indicadores de desempeño. El Banco también otorgó donaciones por valor

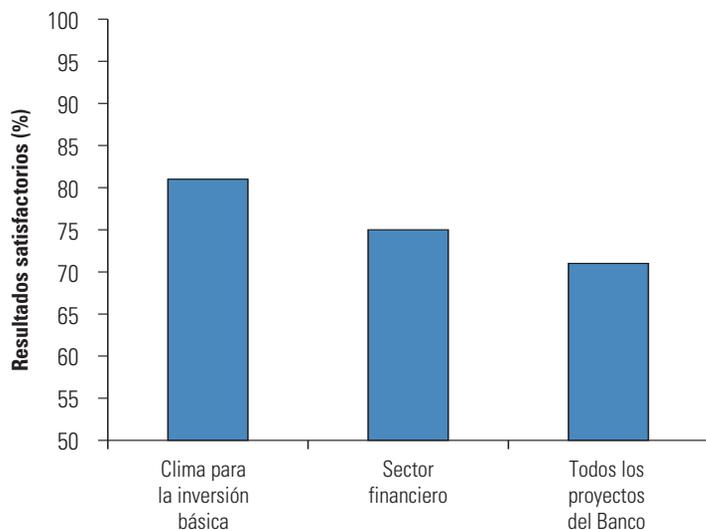
de US \$70 millones al Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), un programa de asociación mundial que promueve las microfinanzas en beneficio de las personas y sectores pobres. Aunque el Grupo Consultivo ha logrado estimular la innovación y el aprendizaje, no ha corrido la misma suerte en lo que respecta a promover entornos normativos nacionales que propicien el desarrollo de las microfinanzas. Este Grupo prácticamente no ha establecido vinculaciones con las operaciones del Banco en cada país.

Su estrategia actual sostiene que "cada vez es más evidente que las microfinanzas sólo pueden desarrollarse a escala y de manera sostenible si los servicios financieros para los pobres se integran en el sistema financiero general".

Fuente: DEO 2004b.

Gráfico 4.6

Los proyectos relativos al clima de inversión y al sector financiero han tenido mejores resultados que el promedio



Nota: Resultados porcentuales satisfactorios de proyectos con salida de la cartera entre 1993 y 2003, inclusive. Los proyectos principales sobre el clima de inversión comprenden las siguientes esferas: gobierno institucional, reforma judicial y mecanismos de resolución de disputas, las instituciones jurídicas en una economía de mercado, derechos personales y de propiedad, y reglamentación y política de competencia. Los proyectos del sector financiero comprenden préstamos para ajuste del sector financiero, componentes del sector financiero en préstamos multisectoriales y los préstamos de asistencia técnica en el sector financiero.

Fuente: DEO 2005d,e.

Las experiencias del Banco en Pakistán y Bangladesh también dan muestra de la gran importancia que tiene el compromiso del gobierno en relación con las reformas del sector financiero (recuadro 4.2).

En Zambia, durante la década de 1990 no se hicieron grandes avances en materia de reformulación de la función del estado; revisión de las políticas salarial y de recursos humanos; promoción de la descentralización fiscal y administrativa; y mejoramiento de la planificación, la presupuestación y la gestión del gasto (DEO 2002i). Aunque los préstamos para fines de ajuste

Los países que contrajeron préstamos para efectuar reformas en el sector financiero han hecho más avances que los clientes no prestatarios en la tarea de reducir la participación estatal en los bancos.

apoyaron la reforma de la función pública y la reducción de la estructura del estado hasta fines de la década de 1990, no se contó con el apoyo general que se requería para llevar a cabo esa reforma. En un comienzo, el

crédito para la reforma del sector público y la promoción de exportaciones (PSREP) se pautó a partir de la premisa de garantizar la reforma de la función pública con el consentimiento del presidente y del ministerio de hacienda. Sin embargo, al asomar fuerte oposición de los grupos afectados en la función pública, fue preciso reorientar el destino de dicho crédito. El Banco ahora ha optado por un enfoque más gradual y concede préstamos adaptables para programas destinados a la reforma de la función pública en un lapso previsto de, cuanto menos, una década (DEO 2003j).

Las crisis económicas y financieras suelen actuar como catalizadores para iniciar las reformas tanto en el clima de inversión como en el gobierno del sector público (recuadro 4.3). En el caso de Rusia, el Banco concluyó que el gobierno no tuvo interés en entablar un diálogo sobre la buena gestión de gobierno, la gestión fiscal o la rendición de cuentas en el ámbito de las finanzas públicas hasta que se desató la crisis financiera de 1998. A partir de la crisis, el Banco ha apoyado el fortalecimiento de la capacidad, concretamente en la administración pública, la reforma judicial, la gestión de ingresos y del gasto público, y la rendición de cuentas en el ámbito de las finanzas públicas. El Banco ha elaborado documentos de posición con el fin de brindar asistencia durante las deliberaciones del gobierno sobre la modernización de la administración pública. Los estudios económicos y sectoriales recientes y en curso abordan la inversión pública, la lucha contra la corrupción y la gestión del presupuesto federal, en tanto otros donantes financian exámenes del gasto público en sectores específicos (DEO 2002e, págs. 22–23).

A partir de las crisis surgen las oportunidades de reforma; por un lado, porque dejan al descubierto los problemas sistémicos en el clima de inversión o en el gobierno del sector público, y por otro, porque alteran los incentivos que reciben grupos y personas de poder que anteriormente lograron impedir las reformas (Alesina y Drazen 1991; Rodrik y Fernandez 1991).

Capacidad del sector público

A fin de garantizar servicios públicos de alta calidad, es preciso que los países complementen las reformas con el fortalecimiento sostenido de la capacidad. Las intervenciones del Banco ya se habían fijado el fortalecimiento de la capacidad como objetivo desde hace mucho tiempo. Hasta finales de la década de 1990, estas intervenciones se centraron fundamentalmente en la reorganización de unidades de gobierno y el fortalecimiento de destrezas concretas. Bajo la influencia del informe sobre el desarrollo mundial de 1997, *Replanteamiento del*

**Recuadro
4.2**

Pakistán y Bangladesh: La diferencia radica en el compromiso asumido por el gobierno

Pakistán comenzó el proceso de reforma del sector financiero a finales de la década de 1980, pero las pocas medidas adoptadas (como la privatización parcial de dos bancos estatales) no prosperaron. Recién después de que Pakistán experimentara una crisis bancaria en 1996 el gobierno comenzó a atacar las dificultades serias del sector, entre las que se incluyen un gobierno deficiente; el incumplimiento desenfadado de prestatarios importantes y bien relacionados; el sobredimensionamiento del personal; y la interferencia indebida de parte de los sindicatos locales en las operaciones bancarias. El Banco apoyó las reformas con una serie de préstamos. Se han logrado grandes avances en las tareas de reducción de personal y reestructuración de bancos estatales de gran envergadura. La supervisión del Banco Central ha mejorado y las reglamentaciones de prudencia se han fortalecido.

Asimismo, Bangladesh contrajo préstamos con el Banco a comienzos de la década de 1990 para las reformas del sector financiero; sin embargo estas acciones fracasaron porque el gobierno

Fuente: DEO 2005e, pág. 21.

no estaba lo suficientemente comprometido para abordar los problemas relacionados con la corrupción y la función de gobierno. Hacia fines de la década de 1990, la mitad de los préstamos eran improductivos; los principales bancos estatales privilegiaban la concesión de préstamos a funcionarios relacionados con prácticas de fraude y dolo; y la aplicación de las reglamentaciones de prudencia dictadas por el Banco Central eran endeble. Por ello, durante 10 años, los préstamos otorgados por el Banco a Bangladesh se centraron en las microfinanzas, mercado en el que intermediaban instituciones financieras ajenas al sector bancario. Los préstamos del Banco para reformas financieras se reanudaron en 2003, con un crédito multisectorial destinado al establecimiento de normas de prudencia y la reestructuración de bancos, con miras a una posible privatización. Pese a haberse sancionado una normativa de prudencia más fuerte, la oposición política a la privatización de la banca ha sido más fuerte que lo esperado y el proceso de preparación de los bancos para la etapa de privatización ha tomado más tiempo que lo planificado.

estado en todo el mundo, el Banco ha ampliado su enfoque e incorporado el fortalecimiento de las instituciones públicas y el estímulo a la demanda pública de un mejor desempeño. Se ha esforzado especialmente en abordar las esferas de gestión de las finanzas públicas, rendición de cuentas y administración pública en pos de la descentralización de la prestación de servicios. Además, ha agregado nuevas herramientas de diagnóstico para evaluar las capacidades de cada país para gestionar sus recursos financieros públicos.

El sector público en la región de África por lo general es

más endeble que en otras regiones. Más de una cuarta parte de los préstamos concedidos por el Banco para proyectos de inversión en la región, así como una porción significativa de los préstamos de ajuste se orientan a actividades de fortalecimiento de las capacidades. Gran parte de esta labor se lleva a cabo mediante actividades de capacitación y de asistencia técnica incorporadas en operaciones discretas. Dado este enfoque fragmentado, resulta difícil detectar los problemas y oportunidades multisectoriales y recoger aprendizajes en las distintas operaciones. La asistencia técnica

**Recuadro
4.3**

Los resultados que (a veces) logra (poco menos que) una crisis

A menudo, tras una crisis o cuasi crisis financiera, o una insolvencia generalizada, se produce un cambio de gobierno, o cuanto menos un cambio en el enfoque del gobierno respecto del clima para la inversión. En Albania, por ejemplo, el Banco había apoyado las reformas mediante el otorgamiento de dos créditos de ajuste del sector financiero y un crédito de asistencia técnica, ninguno de los cuales tenían en cuenta los problemas de gobierno. Recién después de transcurrida la crisis de las pirámides en 1996 y 1997 y las posteriores conmociones civiles, el nuevo gobierno estuvo en condiciones de emprender reformas reales. El Banco apoyó esta iniciativa con tres créditos para fines de ajuste y dos créditos de asistencia técnica con el fin de resolver las consecuencias del régimen piramidal, liquidar o privatizar bancos y crear una sociedad gestora de activos para manejar los activos incobrables. A mediados

Fuente: DEO 2005e, pág. 34.

de 2004, todos los bancos se habían privatizado y el sistema bancario se encontraba en una situación de bastante fragilidad.

... Sin embargo, no siempre

Mongolia comenzó a recorrer su transición hacia una economía de mercado en 1991 y experimentó crisis bancarias en 1992, 1994, 1996 y 1998. El crédito para la asistencia del sector financiero de 1997 y el crédito para asistencia técnica apoyaron la liquidación de dos bancos, la creación de dos nuevos bancos públicos, el diseño de mecanismos de recuperación de deuda y la creación de una oficina de información de crédito, pero en ningún caso se produjeron cambios en la función de gobierno. Recién al otorgarse el crédito de asistencia al sector financiero y el crédito de asistencia técnica de 2000 el gobierno convino desinvertir en un banco estatal y establecer una política de salida clara para los bancos con dificultades.

Las crisis económicas y financieras suelen ser un catalizador para el inicio de las reformas.

y la capacitación no han generado mejoras sostenibles en el desempeño del sector público. El personal de organismos públicos normalmente recibe capacitación para tareas concretas antes de ocupar una posición en la que tenga que poner en práctica lo aprendido, o sin que se tomen medidas para retenerlo. La capacitación y la asistencia técnica generan mejoras sostenidas únicamente si se aplican dentro de un marco general de gestión de recursos humanos vinculado con el cambio orgánico e institucional.

El Banco ha ampliado el alcance del fortalecimiento de la capacidad que actualmente comprende el afianzamiento de las instituciones públicas y el estímulo de la demanda pública de mejor desempeño.

Los sectores públicos normalmente son deficientes, no sólo por su falta de capacidad, sino porque sus deficiencias benefician intereses poderosos que pretenden eludir el pago de impuestos, la reglamentación y otras reformas. La asistencia externa puede contribuir al proceso, tanto desde la oferta como desde la demanda, incorporando información que permita mejorar el funcionamiento del sector público y fortaleciendo las estructuras de demanda y rendición de cuentas. Sin embargo, no puede influir directamente en las normas culturales y en la economía política que subyacen en la demanda del buen desempeño en el sector público. Por lo tanto,

Las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad en África se han mantenido fragmentadas y presentan resultados muy deficientes.

las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad sólo llegarán a buen puerto si existe una demanda y si el país se identifica con las intervenciones del Banco en lugar de que éstas se vean impulsadas por el interés de los donantes.

En África, las estrategias de los países están adoptando paulatinamente un enfoque integrado para el fortalecimiento de la capacidad. Todas las EAP recientes—a diferencia de las de años anteriores—incluyen al menos una operación sectorial o multisectorial con objetivos importantes de fortalecimiento de la capacidad.

En África, las estrategias de los países están adoptando paulatinamente un enfoque integrado para el fortalecimiento de la capacidad.

Las estrategias de los países también se han inclinado hacia programas que involucran a todos los sectores y el apoyo

presupuestario mediante créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza, que definen un marco de estrategia general a fin de identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad a largo plazo. Estos cambios son pertinentes porque reconocen que el fortalecimiento de la capacidad es un proceso de largo plazo que requiere un enfoque sistémico con atención tanto en la demanda como en la oferta. Algunos proyectos recientes han definido el fortalecimiento de la capacidad como su objetivo principal. Como en el ejemplo de Mozambique (recuadro 4.4), estos proyectos encaran los cambios institucionales, orgánicos y de recursos humanos que son necesarios para mejorar el desempeño sectorial y multisectorial del sector público de una manera integrada.

Corrupción en el sector público

La corrupción continúa dificultando la función pública y reduce la inversión en el sector privado en mucho países, y todo ello se traduce en un ritmo de crecimiento más lento (Mauro 1995). Ante la presencia de corrupción, los empresarios con frecuencia deben pagar sobornos antes de iniciar una empresa y, con posterioridad, continuar pagando a funcionarios corruptos parte del producto de la inversión, lo que trae aparejada una disminución de las rentabilidades. Además, si no se tiene certeza sobre la cantidad de sobornos que serán necesarios, la inversión se contrae aun más (Shleifer y Vishny 1993). La corrupción puede también afectar la desigualdad de ingreso a través de sistemas tributarios arbitrarios y una orientación deficiente de los programas sociales, como así también mediante su impacto en la propiedad de activos, la formación del capital humano, las desigualdades en el área de educación y la incertidumbre respecto de la acumulación de factores (Gupta, Hamid y Rosa 1998, pág. 6).

Un examen de los índices de corrupción que se miden en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales y la guía internacional de riesgos por países (ICRG) revela que la corrupción sigue siendo un problema profundamente arraigado. El grado de corrupción no difiere significativamente entre los países de cada uno de los tres grupos analizados en el capítulo 3 (gráfico 4.7). El índice de la guía internacional de riesgo por países indica que el nivel promedio de corrupción ha aumentado en los tres grupos en los últimos años, en tanto el índice incluido en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales disminuyó ligeramente entre los países con buen desempeño y en los países en transición desde 1999.

La persistencia de los altos niveles de corrupción en los países con buen desempeño demuestra que los países pueden alcanzar altas tasas de crecimiento

Recuadro 4.4 Mozambique adopta un enfoque integrado para la reforma del sector público

El Banco y los otros donantes apoyan el programa ambicioso a 10 años de reforma del sector público, que tiene como objetivo proporcionar a los pobres de zonas rurales un mejor acceso a los servicios, gracias a la descentralización de las funciones de gobierno altamente concentradas. El programa de reforma combina la reorganización de cada ministerio y unidad con la reforma, en todo el ámbito del sistema,

de la estructura salarial para facilitar la contratación y retención del personal. Asimismo se fortalecerá la gestión del gasto y la rendición de cuentas. El proyecto del Banco incluye un servicio innovador para mejoramiento del desarrollo, un fondo especializado al que pueden recurrir los ministerios para hacer frente a los gastos de reestructuración y descentralización de los servicios a su cargo.

Fuente: DEO 2005f.

económico durante un período, sin tener una mayor calidad de las instituciones públicas en general. En China, un estudio realizado por un cliente del Banco Mundial en 2002 comprobó que la corrupción era uno de los dos retos que enfrentaban los países con más frecuencia (DEO 2004, pág. 3). En Vietnam, un entorno deficiente de ejecución de la ley y un régimen normativo inadecuado durante la etapa de transición a una economía de mercado, han acrecentado las oportunidades de corrupción (DEO 2001f, pág. 4). En el caso de India, la aplicación poco uniforme de las leyes y reglamentaciones, sumada a los bajos salarios de los empleados de la

función pública, ha contribuido a altos niveles de corrupción percibida en los sistemas judiciales y dentro de la policía (DEO 2001a, pág. 6).

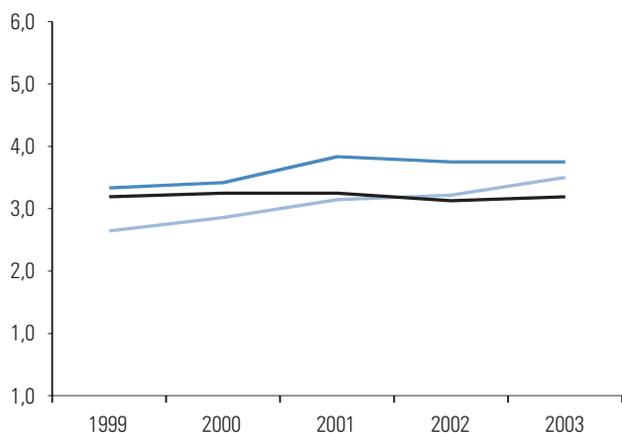
Desde el lanzamiento de la estrategia anticorrupción en 1997, el Banco ha coordinado esfuerzos para que las prácticas de corrupción se reconozcan como un problema significativo de gobierno, mediante un debate internacional alentador destinado a formar conciencia,

La corrupción continúa entorpeciendo el desempeño del sector público y reduce la inversión en el sector privado.

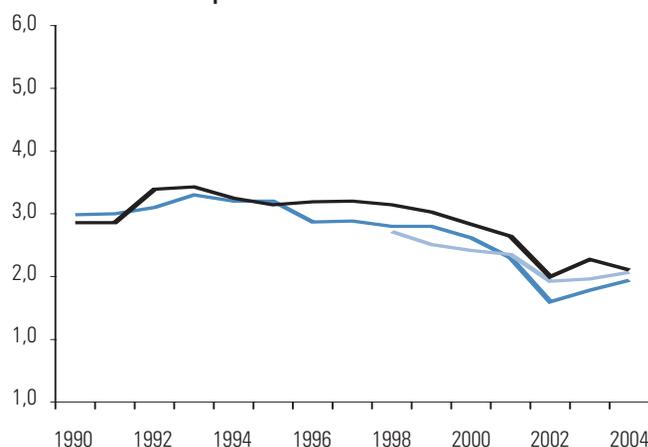
Gráfico 4.7

La corrupción en el sector público continúa profundamente arraigada en los tres grupos de países

CPIA: Índice de transparencia, rendición de cuentas y corrupción



ICRG: Índice de corrupción



— Países con buen desempeño
 — Países en transición
 — Países con desempeño moderado y poco satisfactorio

Fuente: Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA): índice de transparencia, responsabilidad y corrupción en el sector público. La guía internacional de riesgo de los países (ICRG): índice de corrupción. Ambos índices utilizan una escala de puntuación de 6 puntos— a mayor índice menor es la corrupción.

El Banco podría trabajar conjuntamente con sus asociados para el desarrollo mundial para luchar por erradicar la corrupción mediante programas mundiales de asociación.

la realización de investigaciones y análisis y la difusión de la información sobre buenas prácticas para combatir la corrupción. Sin embargo, todavía queda camino por recorrer. En lugar de emprender reformas

generales, puede ser recomendable llevar adelante reformas más selectivas y paulatinas que se centren en las formas concretas de corrupción de cada país, independientemente de que esas prácticas respondan fundamentalmente a la extracción de rentabilidad de parte de las autoridades públicas o a la búsqueda de renta de parte de intereses privados.

El Banco podría también aunar esfuerzos con sus asociados para el desarrollo mundial a fin de luchar por erradicar la corrupción mediante programas mundiales de asociación.

Las economías que dependen de los ingresos de industrias extractivas presentan desafíos adicionales para el programa de buen gobierno.

El Banco ha sido socio fundador de tres programas mundiales afines—el Foro mundial sobre el gobierno empresarial (GCGF), el Programa de evaluación del sector financiero (FSAP), y la Iniciativa de Fortalecimiento y Reforma del Sector

Financiero (FIRST)—creados tras la crisis asiática de 1997. El foro sobre el diálogo empresarial ha apoyado el diálogo entre los sectores privado y público en cada región a fin de informarse sobre los marcos institucionales de cada país y de las prácticas de gobierno empresarial y formar consenso para mejorarlos. La labor de los otros dos se centra en fortalecer la capacidad de cada país para la gestión macroeconómica, el sistema bancario y los mercados de valores, seguro y otros mercados financieros— en el caso del programa de evaluación del sector financiero

mediante el diagnóstico de fortalezas y debilidades en estos sistemas financieros, y en el caso de la iniciativa, mediante la provisión de asistencia técnica para fortalecerlos. El foro también apoya redes que intercambian y difunden información sobre estrategias y técnicas eficaces

El Banco debería programar la secuencia de trabajo en la esfera de buen gobierno en los sectores de industrias extractivas antes de promover nuevas inversiones y coordinarlas con tareas centradas en esa misma esfera pero en otros sectores.

de reforma mediante cajas de herramientas y el estudio de casos. Recientemente el DEO realizó un examen de la participación del Banco en los programas mundiales, y allí comprobó que efectivamente los programas de promoción en el ámbito mundial tienen una función en cuanto a fomentar el programa de reformas. No obstante, es importante que tales programas estén bien constituidos y tengan un gobierno, con objetivos claramente establecidos y consensuados entre los socios de países industriales y en desarrollo desde un comienzo (DEO 2004b).

Industrias extractivas

El Banco y la comunidad del desarrollo conocen desde hace tiempo que las economías que dependen de los ingresos de industrias extractivas— petróleo, gas y minería— corren riesgos específicos de corrupción, búsqueda de renta e ineficacia del gobierno. La recaudación y gestión de ingresos en el interés público, la aplicación de las reglamentaciones sociales y de medio ambiente, y la formulación de políticas a fin de utilizar los recursos de donaciones para generar crecimiento sostenible, requieren mayor transparencia y una buena función de gobierno (DEO 2003e, pág. 11). Prácticamente la mitad de los proyectos sobre industrias extractivas respaldados por el Banco y aprobados entre 1993 y 2002 tuvieron por lo menos un componente centrado en cuestiones de transparencia y buen gobierno, tales como los derechos de propiedad, las normas y prácticas contables y de auditoría, la divulgación de información y las consultas públicas. Por lo general, estos componentes tenían un alcance acotado y no estaban vinculados con estrategias de asistencia en general ni trabajos analíticos sobre buen gobierno.

Sin embargo, en el caso de Papua Nueva Guinea, el Banco adoptó un abordaje más integral. Los informes económicos y sectoriales fundamentales (examen del gasto público de 1995 y memorando económico del país de 1999) identificaron problemas de gobierno en el orden macro (como la falta de transparencia en las operaciones del gobierno y altos niveles de corrupción), los que se integraron en la EAP y en el programa de préstamo. Los préstamos dirigidos a las industrias de minería y gas se centraron en las cuestiones de gobierno sectorial, por ejemplo, cómo mejorar el conocimiento de las normas y leyes del sector en la comunidad, cómo afianzar las reglamentaciones del sector privado, cómo realizar el seguimiento y la supervisión, y cómo promover la realización de auditorías tributarias en compañías mineras y petroleras. Mas el diálogo de políticas sobre los problemas de gobierno surgió con posterioridad

a las inversiones del sector privado en las industrias extractivas, lo que dio al Banco poco margen de maniobra. Esta experiencia sugiere que el Banco debería programar la secuencia de trabajo

en la esfera de buen gobierno en los sectores de industrias extractivas antes de promover nuevas inversiones y coordinarlas con tareas de esa misma esfera pero en otros sectores.



Empoderamiento de los pobres para que participen en el desarrollo e inversión en las personas pobres

El desarrollo del capital humano ha sido el eje de la estrategia del Banco para la lucha contra la pobreza durante las dos últimas décadas, tanto por el valor intrínseco de la salud y la educación para mejorar el ingreso y otras dimensiones del bienestar, como por su aporte al empoderamiento de los pobres.

Durante la década de 1990, las operaciones del Banco apuntaban esencialmente a expandir la prestación de servicios mediante la provisión de instalaciones físicas y la capacitación del personal (DEO 2000a).

Este enfoque orientado desde la oferta a menudo descuidaba los obstáculos institucionales y de gobierno, las inequidades y la desigualdad entre géneros arraigadas, y los factores que afectan la demanda de servicios. No se prestaba atención sistémica al seguimiento y a la evaluación, lo que produjo brechas de conocimiento respecto del impacto de las intervenciones en los pobres. A partir de la experiencia recabada, los estudios multidisciplinarios y las consultas con los sectores pobres,¹ el Banco ha revisado su estrategia y reconocido que las instituciones eficaces y los sistemas de provisión de servicios son tan importantes como el crecimiento económico para la lucha contra la pobreza. Este capítulo se ocupa del segundo pilar de la estrategia 2001 del Banco: empoderar a los pobres para que participen en el desarrollo e invertir en las personas pobres. Este pilar consta a su vez de dos componentes:

- *Aumentar las capacidades de los pobres*: este componente promueve el desarrollo del capital

humano mediante la provisión efectiva de servicios de educación y de salud de calidad y el acceso a redes de seguridad social bien concebidas.

- *Empoderar a los pobres*: este componente promueve la creación de oportunidades para el empoderamiento y la construcción de capital social a fin de propiciar la participación activa de los pobres, en lugar de ser relegados al rol de beneficiarios pasivos del desarrollo, e infundir en las instituciones estatales mayor grado de responsabilidad y respuesta ante los intereses de los sectores pobres.

Incremento de las capacidades de los pobres

El Banco plasmó su interés en el capital humano en un enfoque en la provisión de servicios sociales, con el apoyo de un caudal significativo de asistencia financiera y de trabajos analíticos que establecen vínculos entre la inversión en capital humano con indicadores clave de correlación con la pobreza de ingreso. Este cambio producido en la composición de la cartera agregada del Banco refleja un patrón de préstamos que se inclina crecientemente hacia las inversiones orientadas a facilitar el acceso de los pobres a servicios sociales básicos (gráfico 5.1).

Elementos fundamentales de la evaluación 5

- Se ha asignado una cantidad importante de recursos a la prestación de servicios sociales y a las actividades de desarrollo social.
- El Banco ha combinado el incremento de los gastos en educación y salud con la reducción de la pobreza, pero el impacto real en la pobreza no ha sido el adecuado.
- El Banco ha puesto en práctica su intención de promover el empoderamiento a través de sus actividades de desarrollo social, pero aún no ha quedado demostrado cuál ha sido el impacto real y previsto de este tipo de intervenciones.

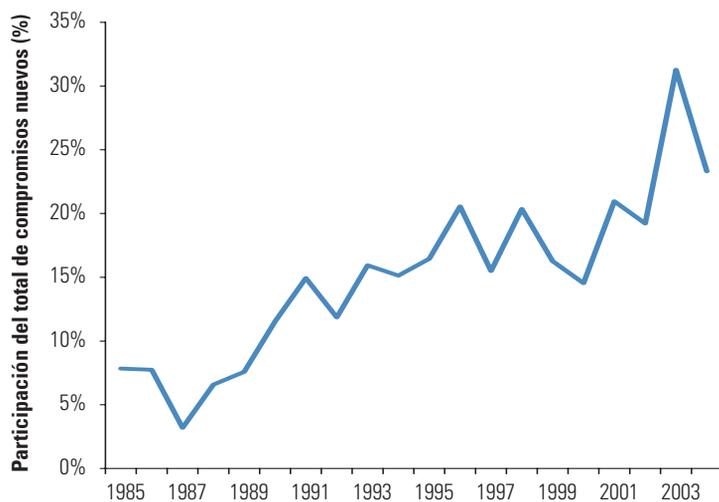
Gasto del sector social y alivio de la pobreza

El aumento del gasto en los sectores sociales tiene como finalidad extender el acceso a los servicios sociales y alcanzar las metas de desarrollo humano de las ODM. El Banco ha tendido a hacer corresponder el mayor gasto social con la reducción de la pobreza y, en consecuencia, ha alentado a los países prestatarios a aumentar y proteger sus niveles de gasto social. Este enfoque en el aumento del gasto en los sectores sociales se sustenta en cuatro factores principales: En primer lugar, los acuerdos para la reposición de recursos de la AIF (AIF 10-12) han exigido a la administración de la AIF que incremente la proporción de los préstamos para proyectos de inversión que se destinan a proyectos en estos sectores. Por ejemplo, el informe sobre la duodécima reposición de 1999 recomendó que los préstamos a los sectores sociales representaran

alrededor del 40% del financiamiento destinado a proyectos de inversión (DEO 2002c). Las recomendaciones para la décimo tercera reposición continuaron abogando por la expansión de los servicios sociales y delinearon metas concretas de resultados (Banco Mundial 2002a). En segundo lugar, los préstamos para fines de ajuste, si bien no están regidos por las recomendaciones de los donantes, también han acentuado su enfoque hacia los sectores sociales. Los préstamos para fines de ajuste para estos sectores crecieron del 13% de la cartera total de préstamos para fines de ajuste en el ejercicio 1993 a 28% en el ejercicio 2003.² En tercer lugar, la iniciativa PPME ha exigido a los países beneficiarios que destinen los fondos “eximidos” del servicio de la deuda al gasto público en los sectores sociales. Sin embargo, del examen de la iniciativa PPME realizado por el DEO se desprende que estos recursos presupuestarios adicionales con frecuencia se han superpuesto en instituciones débiles y no resuelven las limitaciones esenciales que obstan a un mejor rendimiento del sector (como es el bajo nivel de eficiencia del gasto, bajo nivel de servicio y capacidad deficiente) (DEO 2003b). Y, por último, los compromisos de reducir significativamente la pobreza y la desigualdad social para el año 2015, según se manifiesta en los ODM, han contribuido a sustentar las exhortaciones a un mayor gasto público en los sectores sociales.³

Gráfico 5.1

La asignación de préstamos para educación, salud y otros servicios sociales se ha incrementado de manera significativa



Fuente: Datos Banco Mundial.

Cómo llegar y dar respuesta a los pobres

El aumento del gasto debe combinarse con medidas destinadas a garantizar que el gasto en educación y salud llegue a las poblaciones pobres. Los resultados de estudios recientes sobre el análisis de la incidencia en el gasto público indican que el gasto normalmente tiende a destinarse a servicios que utilizan de manera desproporcionada la clase media y los sectores más acomodados, o bien no logra llegar a los proveedores de primera línea. La proporción que finalmente llega al 20% más pobre casi siempre es inferior al 20% (Banco Mundial, 2004k). En República Dominicana, el gasto destinado a educación y salud beneficia a las poblaciones de áreas urbanas más que a las de áreas rurales (DEO 2003c). En China y Vietnam, aunque los servicios

llegan a los pobres, podría mejorarse la adecuación de estos servicios a las necesidades locales, si se incorpora más información del ámbito local (DEO 2005a, 2001f). Un examen de la cartera de salud, nutrición y población del Banco, realizado por el DEO, señaló que los análisis institucionales, incluido el análisis de identificación del prestatario con las reformas y de las demandas del cliente, tenían gran influencia en los resultados del proyecto. Sin embargo, no era habitual que se utilizaran las evaluaciones de las instituciones estatales, políticas y sociales para aportar información a la estrategia del Banco o al diseño del proyecto.

Metas de productos y sostenibilidad de los resultados

Según indican las conclusiones de la evaluación, los proyectos respaldados por el Banco en los sectores sociales generalmente logran concretar sus objetivos (gráfico 5.2). ¿Qué impacto tienen estas operaciones en la reducción de la pobreza? Las evaluaciones de la asistencia a los países (CAE) realizadas para 21 países que se analizaron en el capítulo 3 presentan el panorama en cada país respecto de este planteamiento. En estos 21 países, se han finalizado y evaluado 127 proyectos de educación y salud. En 19 de los 21 países, los proyectos alcanzaron los objetivos físicos que se habían trazado, y esto se plasmó en mejoras como aumento de la cobertura de educación primaria y servicios de salud; capacitación de docentes y trabajadores de la salud; mejor gestión de las instalaciones; y mejor abastecimiento de materiales de enseñanza, medicamentos y equipamientos médicos.

Sin embargo, en 16 de esos países, los proyectos no tuvieron el mismo éxito en cuanto a mejorar los resultados de la educación y la salud (logros en el rendimiento escolar y mejoramiento de la situación de la salud) y a promover las reformas institucionales y sectoriales necesarias. El impacto de estos proyectos se vio acotado debido a diseños de proyectos complejos y ambiguos, la falta de contextualización de los proyectos en la realidad institucional y fiscal de los países, y el enfoque excesivamente centralizado en la gestión sectorial. En Perú, por ejemplo, el proyecto de educación primaria del Banco se centró en reconstruir la provisión de servicios y descuidó las reformas sectoriales o institucionales necesarias—descuido que puso en riesgo la sostenibilidad de las mejoras cualitativas alcanzadas (DEO 2002d). En Croacia y Rusia, la asistencia del Banco al sector de salud se centró esencialmente en la infraestructura física, pero no se ocupó de las cuestiones de incentivo y los problemas de capacidad, y no puso atención suficiente en mejorar

la eficiencia y reformular las metas de gasto (DEO 2004g, 2002e).

Al mismo tiempo, al equilibrarse los enfoques “tangibles”

e “intangibles” (focalización en reformas sectoriales, fortalecimiento de los sistemas de gestión de la información, desarrollo de los recursos humanos y resultados continuos de seguimiento y evaluación) se han obtenido mejores resultados. La experiencia del Banco en materia de reforma del sector de salud en cinco países de Europa del Este demuestra que las inversiones en bienes de capital por sí solas tienen eficacia moderada en cuanto a generar reformas o mejoras significativas en la calidad o eficiencia del servicio (DEO 2002g).⁴ Se obtuvieron mejores resultados en los casos en que se establecieron cuidadosamente lazos entre las inversiones y las reformas institucionales y el apoyo complementario para el desarrollo de la capacidad. En Ghana, con inversiones importantes en infraestructura escolar en el marco

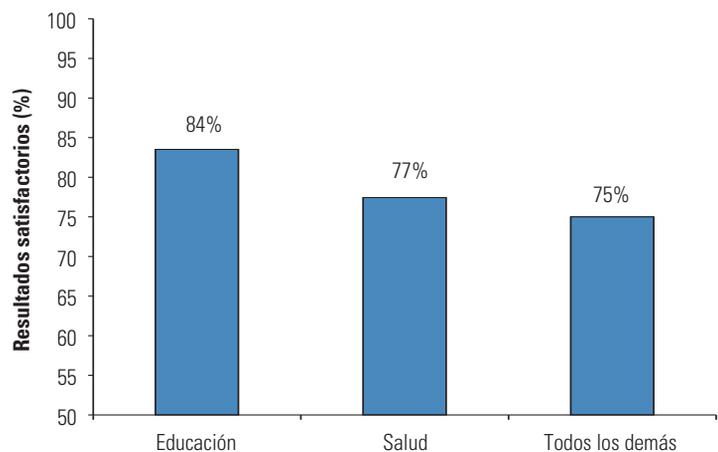
de una reforma sectorial impulsada por el gobierno se

El incremento del gasto para el sector social es necesario pero no suficiente para reducir la pobreza.

El incremento del gasto no garantiza que los servicios llegarán a los pobres.

Gráfico 5.2

El desempeño de los proyectos del sector social es generalmente igual o superior al del promedio del banco



Nota: Resultados satisfactorios en términos porcentuales (ponderados por desembolso) para los proyectos que dejaron de pertenecer a la cartera durante los ejercicios entre 1995 y 2004, según su asignación a las juntas sectoriales.

Fuente: Datos Banco Mundial.

En general, las operaciones del Banco con los sectores sociales lograron cumplir con sus metas de resultados físicos y cuantitativos.

obtuvieron beneficios significativos (recuadro 5.1).

La fortaleza de las capacidades institucionales, de ejecución y absorción en la esfera ministerial del sector, y en los niveles regional y

municipal en el caso de sistemas descentralizados, se ha asociado con mejores resultados e impactos más perdurables. En Brasil, los programas del Banco han ayudado a los gobiernos de los estados y municipios a fortalecer sus respectivas capacidades para la gestión de sus finanzas e infraestructura. Los proyectos del Banco en el área de educación que reflejan este énfasis importante en la gestión y consecución de normas operativas mínimas han generado beneficios en la gestión y la eficiencia-condiciones necesarias para conseguir mejores rendimientos escolares. Esto se contrapone totalmente con los proyectos del Banco en Brasil iniciados a comienzos de 1990 cuyos resultados

fueron insatisfactorios por no haber tenido en cuenta la identificación del gobierno con los proyectos y la capacidad de absorción (DEO 2004g). La participación del Banco en los programas mundiales de salud también

Muchas intervenciones no lograron alcanzar estos resultados en términos de mejoramiento del desarrollo humano.

demuestra que el aumento del gasto sin tener en cuenta la capacidad de absorción pone en duda tanto el logro de resultados como su sostenibilidad (recuadro 5.2).

Reformas del gasto público y desempeño del sector social

Un enfoque habitual para desarrollar la capacidad institucional y promover las reformas en los sectores sociales ha consistido en el fortalecimiento y reforma de los sistemas de gestión del gasto público, que son esenciales para mejorar la capacidad del país de utilizar sus recursos de desarrollo con eficiencia y eficacia. Estas iniciativas normalmente han abordado ineficiencias burocráticas e insumos: reforma de la administración tributaria, mejoramiento de los procesos presupuestarios, introducción de marcos de gasto a mediano plazo e integración de sistemas de gestión financiera. Sin embargo, normalmente estos intentos no han llegado a abordar los estrangulamientos estructurales y en la función de gobierno que afectan a los resultados e impactos. El éxito más rotundo se ha dado en las áreas técnicas o en las áreas que reciben apoyo político, como es el caso de la administración tributaria (por prometer un aumento de la recaudación de ingresos públicos al menos en el corto plazo). No obstante, los avances hechos en las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad han sido lentos en otras áreas que padecen restricciones de índole institucional fuertemente arraigadas relacionadas con problemas de gobierno y ejecución (DEO 2005g). Por ejemplo, la evaluación realizada por el DEO de los proyectos finalizados en las áreas de educación y salud en África al Sur del Sahara concluyó que la asistencia técnica del Banco fue mayormente ineficaz porque omitió abordar las carencias sistémicas del sector público, incluida la falta de coordinación dentro de los organismos gubernamentales, las estructuras orgánicas inadecuadas y la incapacidad de la función pública para captar y retener personal valioso (DEO 1999b).

Recuadro 5.1

Los insumos cuentan . . . en el contexto de la reforma del sector

En Ghana, el Banco ha proporcionado cerca de US \$260 millones para apoyar la construcción de escuelas y su equipamiento desde 1986. El resultado de esta ayuda para insumos ha logrado un importante impacto en el plano educativo porque fue otorgada en el contexto de un programa de reformas radicales, con el que el gobierno de Ghana estaba muy comprometido. La reforma se concentró en una cuestión que no es de fácil gestión desde el punto de vista político: mejorar la eficiencia y aumentar

la recuperación de costos. Las condiciones políticas del Banco, las finanzas y la asistencia técnica fueron esenciales para poder mantener el dinamismo de las reformas. El rendimiento escolar y el nivel de instrucción en este ámbito se ha incrementado. Esta mejora en el desempeño escolar se relaciona de manera clara y contundente con la situación de mayor bienestar, medida en términos de mayores ingresos, mejor nutrición y reducción de la mortalidad.

Fuente: DEO 2004d.

**Recuadro
5.2****Los programas mundiales para el control de las enfermedades ejercen presión sobre los sistemas de salud**

Los programas mundiales—como ONUSIDA, Alto a la Tuberculosis y Hacer Retroceder la Malaria—han contribuido a incrementar el financiamiento de donantes para luchar contra enfermedades transmisibles. Lo mismo ha sucedido con la composición temática de los préstamos destinados al sector de salud del Banco. Mientras que los compromisos totales correspondientes al sector de salud crecieron 3,6% anual desde el año 1992, los préstamos para las enfermedades transmisibles han crecido en 8,6% anual y para el VIH/SIDA, en 16,7% anual, en el mismo período. Este cambio producido en la composición de los préstamos del Banco destinados a la prevención y el tratamiento de las enfermedades transmisibles,

ha aumentado la exigencia de capacidad de los sistemas de servicios de salud, que de hecho, ya está excedida. Estas presiones sobrecargan la capacidad de absorción de muchos países en desarrollo para aplicar el nuevo financiamiento a las enfermedades transmisibles sin que se realicen inversiones complementarias en los sistemas de servicios de salud. De hecho, los desembolsos de los programas de enfermedades transmisibles tienen aún que equiparar el aumento de compromisos. La ayuda para las actividades específicas por enfermedad sólo podrá ser a largo plazo si se complementa con ayuda para crear y fortalecer sistemas de vigilancia, prueba, diagnóstico y prevención.

Fuente: DEO 2004b.

Todos estos son problemas de gobierno en el sector público que los ministerios de educación y salud deben ayudar a resolver.

Calidad del trabajo analítico

El trabajo analítico concreto para cada sector, pertinente y de buena calidad, con diagnósticos correctos sobre los problemas en la prestación de servicios, ha contribuido enormemente a mejorar los diseños de proyectos y los resultados en materia de desarrollo humano. En Chile, el trabajo analítico y el asesoramiento del Banco fueron fundamentales para poner en marcha las reformas institucionales que permitieron profundizar la descentralización del sistema de salud y establecer un sistema de salud complementario con participación del sector privado y público. El trabajo analítico también permitió impulsar la eficacia del programa de asistencia alimentaria del gobierno al orientar mejor el programa a los sectores más necesitados (DEO 2002b). Aun en los países con inestabilidad político-económica, los estudios económicos y sectoriales de alta calidad pueden generar buenos resultados. En Lesoto, un país con una situación política frágil e imprevisible, el trabajo analítico y oportuno del Banco sobre educación jugó un papel decisivo en el establecimiento de un marco normativo coherente para la reforma de la educación, incluida la reforma del ministerio en la administración central. Mas en ese mismo país, la ausencia de un análisis formal del Banco sobre los problemas de salud y nutrición hizo que no estuviera en condiciones de apoyar dos proyectos complejos de salud, nutrición y población que, en última instancia, no cumplieron con los objetivos trazados (DEO 2001b).

Empoderamiento de los pobres

El empoderamiento está cobrando más atención debido a la creencia de que el traspaso de determinadas decisiones de la esfera de las burocracias públicas a manos de las comunidades o grupos de beneficiarios contribuirá a que los servicios funcionen mejor y que las instituciones sean más responsables. Las actividades que incluyen temas de desarrollo social son los medios principales que utiliza el Banco para apoyar el empoderamiento de los pobres y el fortalecimiento del capital social (cuadro 5.3). El Banco define el desarrollo social como un proceso que nace en las necesidades y demandas de los pobres y se desarrolla en pos de la transformación de las instituciones, con miras a lograr sociedades más inclusivas, más unidas y más responsables (Banco Mundial 2004i).

Más de la mitad de todos los proyectos aprobados durante las últimas dos décadas han abordado por lo menos un tema de desarrollo social.⁵

Los resultados que se obtienen son mejores cuando las intervenciones están relacionadas con reformas institucionales y apoyan el desarrollo de la capacidad.

Habitualmente, las reformas del gasto público no logran dar respuesta a las limitaciones estructurales y de gobernabilidad que afectan al desempeño del sector social.

Los resultados del trabajo analítico de gran calidad con un diagnóstico sólido y recomendaciones para las reformas institucionales y sectoriales son excelentes.

Recuadro 5.3 Los temas de desarrollo social comprenden una amplia gama de actividades

Los temas de desarrollo social del Banco son:

- Desarrollo impulsado por la comunidad
- Prevención/reconstrucción de conflictos
- Cultura
- Género
- Participación/compromiso cívico

Fuente: DEO 2004q.

- Fondos sociales
- Salvaguardias sociales

Estas áreas temáticas cuentan con el respaldo de actividades de promoción y operaciones de préstamo en una amplia variedad de sectores tales como la agricultura, educación, salud y protección social.

La calificación en función de los resultados, la sostenibilidad y el impacto en el desarrollo institucional de aquellos proyectos del Banco que incorporaron uno o más temas de desarrollo social han sido mucho mejores que toda la cartera del Banco (OED 2004q).⁶ Esto sucede porque todos los temas de desarrollo social poseen un alto grado de complementariedad y los abordajes integrados de los temas sociales en el plano del proyecto pueden generar efectos sinérgicos. Sin embargo, la integración de las buenas prácticas de desarrollo social en los procesos del Banco, ha quedado rezagada y no existen muchos mecanismos de aseguramiento de buena calidad.

Ejecución de las actividades de desarrollo social

En los últimos años, los temas de desarrollo social han gozado de una amplia cobertura en los documentos de estrategias de asistencia a los países preparados por el Banco.⁷ Los estudios de caso por país del Departamento de Evaluación de Operaciones y las evaluaciones de proyecto de las intervenciones de desarrollo comunitario del Banco en cinco países señalan que en todos los ámbitos gubernamentales existe una mayor valoración del empoderamiento de las comunidades para intervenir en los abordajes participativos para el desarrollo y que el Banco ha logrado introducir nuevas ideas en relación con los procesos de participación comunitaria. Por ejemplo, en Vietnam, el 70% de los funcionarios del gobierno central coincidieron en que la participación de los beneficiarios permite un enfoque en el alivio de la pobreza más eficaz que aquellos que no contemplan su participación. (DEO 2005c).

No obstante, el Banco tiene aún que traducir estos temas de desarrollo social en operaciones prácticas a escala significativa. Los planes que contemplan actividades para el desarrollo social generalmente son ambiciosos durante su

evaluación y diseño, pero luego la ejecución queda limitada sólo a pequeñas partes de estos proyectos o se realiza de manera apresurada o superficial. A pesar de del abultado financiamiento asignado a todos los temas de desarrollo social, con frecuencia observamos que los componentes de desarrollo social de los proyectos representan una pequeña porción del total de los préstamos para proyecto. En el 62% de los proyectos, el componente de desarrollo social fue inferior al 30% del total.⁸ El análisis de 21 evaluaciones de asistencia a los países ilustra que la importancia que se dispensó al desarrollo social durante el proyecto quedó reflejada de manera limitada en temas sociales separados en lugar de realizar un abordaje de carácter holístico. La equidad de género, el tema más común en materia de desarrollo social en estos países, se limitaba a poner atención en reducir la brecha que existe entre la matriculación de varones y mujeres y en ampliar el acceso a la atención de salud para reducir la mortalidad materna. Si bien estos esfuerzos redujeron las brechas de matriculación en los países evaluados, en casi todos los catorce países en donde se abordaron los problemas de género se necesitaban estrategias más amplias que contemplaran los obstáculos que enfrenta la mujer para participar en la economía.

Las intervenciones en el ámbito del desarrollo social y su impacto en la pobreza

Si bien es cierto que el empoderamiento ha recibido mayor atención en las estrategias del Banco, no siempre se establece su vínculo con la pobreza en forma explícita. Las estrategias de asistencia a los países generalmente no presentan un tratamiento adecuado de la función que desempeñan los temas de desarrollo social en el contexto general de la pobreza en un país. Por ejemplo, a pesar de que existe un mayor financiamiento para fondos sociales y desarrollo

comunitario, el impacto en la pobreza de estos abordajes no ha recibido suficiente atención, ni tampoco se ha evaluado de manera cuidadosa si las intervenciones son más pertinentes que otros instrumentos alternativos para servir a la actividad específica del sector y para lograr la misión del Banco, la reducción de la pobreza (DEO 2002g, 2005c).

Para poder relacionar políticas y programas con el impacto en la pobreza es esencial realizar análisis sectoriales específicos que contemplen el aspecto social y la pobreza. No obstante, existe una brecha de vital importancia en este trabajo de análisis, que refleja el enfoque en un trabajo de diagnóstico básico como por ejemplo de las Evaluaciones de la capacidad de gestión financiera del país y del Diagnóstico de los procesos de adquisiciones del país. Tal como lo demuestra el examen de la estrategia de lucha contra la pobreza realizado por el DEO, el Banco ha realizado menos evaluaciones de pobreza e impacto social que las previstas, a pesar de que se ha puesto un énfasis mayor en el análisis de los impactos de los ajustes y las reformas políticas en el bienestar de las poblaciones pobres y vulnerables (DEO 2004s). Se pueden mejorar la amplitud y oportunidad en la que se realizan los diagnósticos de evaluación e incorporar de manera más eficiente los temas sociales dentro del trabajo analítico del Banco.

La experiencia con el desarrollo comunitario demuestra que, pese a haberse creado mecanismos de abordaje sofisticados, los más pobres y vulnerables pueden no siempre verse beneficiados con los proyectos. El Banco ha identificado dificultades similares en las actividades que se realizan con fondos sociales (cuadro 5.4). Las evaluaciones de DEO también han detectado casos en que la posición de los pobres ha empeorado en el contexto de proyectos del Banco. Encuestas de hogares realizadas recientemente en tres áreas de proyectos indican que los miembros de la comunidad con un perfil socioeconómico más elevado, con más conexiones o posibilidades de movilización obtuvieron más beneficios en términos de acrecentamiento del capital social y empoderamiento.

Sostenibilidad de las actividades de desarrollo social

Aunque la calificación del proyecto en función de los resultados fue alta en todas las áreas temáticas, la sostenibilidad de las actividades de desarrollo social ha sido baja. Los fondos sociales han alcanzado los mejores resultados entre todos los temas de desarrollo social, pero la probabilidad de sostenibilidad es muy baja. Esto responde en gran parte, a la ausencia de estructuras sociales que

puedan dar apoyo de infraestructura en las comunidades pobres y a la falta de proyectos para crear organizaciones formales que

puedan mantenerse. En muchas ocasiones no se ha evaluado con suficiente atención si el país posee la capacidad de operar y mantener las actividades por financiar (DEO 2002g). Las restricciones financieras recurrentes de los gobiernos también han dificultado—como sucede en la mayoría de los proyectos del sector social—el desarrollo de operaciones y mantenimiento constante.

El nivel de sostenibilidad de las operaciones de desarrollo comunitario también ha sido bajo. Muy a menudo, el ciclo de subproyectos del Banco en el plano comunitario es demasiado breve como para proporcionar una capacidad significativa que permita generar la sostenibilidad. No hay elementos de juicio claros que confirmen que los fondos sociales y las intervenciones de desarrollo comunitario hayan

logrado el empoderamiento de las comunidades y el mejoramiento de su capital social (DEO 2005b). El análisis de

los proyectos de agua en las zonas rurales realizado por el DEO indica que para mejorar los resultados de los proyectos de base comunitaria, es necesario adaptar muy cuidadosamente las intervenciones a las características sociales de cada comunidad beneficiaria. Para que sean sostenibles, las intervenciones deben contemplar la presencia durante un largo período de modo que, tras su paso, queden establecidas organizaciones locales capaces de operar y mantener la infraestructura (DEO 2002f).

Descentralización

Los proyectos que contemplan actividades de fondos sociales y desarrollo comunitario, han colaborado con los procesos de descentralización de los gobiernos en los casos en que ayudaron a fortalecer la capacidad de los gobiernos centrales y locales. Esta colaboración incluyó la capacitación directa o la asistencia técnica así como también el compromiso directo de los gobiernos centrales y locales de patrocinar los subproyectos. También afectaron la capacidad mediante la demostración de nuevos abordajes y mediante demandas adicionales generadas para los servicios de organismos de gobierno. No obstante, los aportes al proceso de descentralización no siempre han sido generalizados o positivos. En los casos en que los fondos sociales

Se necesitan más acciones para plasmar las estrategias de los temas de desarrollo social en actividades operativas.

El impacto de las intervenciones de desarrollo social en la pobreza no ha quedado demostrado en forma adecuada.

**Recuadro
5.4****Enfoque selectivo en los hogares
más pobres: un gran desafío**

Los proyectos de fondos sociales financiados por el banco han llegado a los pobres—e inclusive a los hogares más pobres—pero sólo en forma proporcional al porcentaje que representa este sector en el total de la población. Una parte importante de los recursos provenientes de los fondos sociales beneficiaron a los no necesitados. La distribución de los fondos sociales asignados a cinco países tuvo una distribución neutra o ligeramente progresiva en los hogares beneficiarios en cuatro de los casos, y tuvo una distribución regresiva en el quinto. Entre el 40% más pobre de la población, los beneficiarios no excedieron el 45%.

Fuente: DEO 2002g.

Entre el 11% y el 18% de los beneficiarios provenían del quintilo más acomodado. Esta falta de progresión es desalentadora porque los fondos sociales están destinados a comunidades y hogares pobres, mediante el uso de mecanismos de abordaje tales como los mapas de pobreza para asignar recursos, los programas de extensión y promoción en las comunidades pobres y el suministro de los bienes y servicios que utilizan los pobres. Es necesario crear otras formas para enfocar selectivamente a los pobres y a los más pobres y reducir la “desviación” hacia los sectores acomodados.

Es difícil mantener las actividades de desarrollo social salvo que se prevea la capacidad de duración.

asignación de recursos de manera negativa laplanificación sectorial y presupuestaria (DEO 2002g).

Las actividades de desarrollo social han consolidado la descentralización en los casos en que se fortalece la capacidad, pero la han debilitado cuando se han creado estructuras paralelas.

representaron una porción importante del gasto público, como sucedió en Bolivia, Honduras y Nicaragua, la eficacia de la se distorsionó y afectó de manera negativa laplanificación sectorial y presupuestaria (DEO 2002g). Sin embargo cuando la ejecución de los proyectos de desarrollo comunitario contempló la creación de estructuras paralelas destinadas a la participación comunitaria en lugar de trabajar con los gobiernos locales, se debilitó la capacidad de losgobiernos locales y el proceso de descentralización (DEO 2005c).

Actividades de participación en la asistencia que brinda el Banco

Las actividades de participación tienen mejores resultados cuando apoyan las iniciativas que se generan localmente.

El Banco promueve la participación en el trabajo de los proyectos para incentivar la adhesión y lograr el desarrollo eficaz y sostenible. La calidad, sostenibilidad e impacto a largo plazo de las actividades de participación dependen de la capacidad institucional de los

organismos y comunidades clientes. El Banco ha logrado resultados exitosos con las actividades de participación cuando ha apoyado iniciativas generadas localmente o cuando el prestatario ha recurrido a la asistencia del Banco para complementar sus propios esfuerzos a fin de organizar la acción colectiva. Las actividades de participación presentadas en circunstancias que no han sido históricamente favorables a la participación y acción colectiva han tenido un impacto pequeño en el empoderamiento de los pobres (cuadro 5.5).

En cada país, el Banco también espera que las autoridades realicen actividades de participación en la preparación de los documentos de estrategias de lucha contra la pobreza (PRSP). La gran cantidad de consultas realizadas durante la elaboración de estos estudios ha incorporado nuevos actores en la escena del diálogo sobre desarrollo, entre otros, a los países con escasa tradición de diálogo directo entre el gobierno y la sociedad civil, como es el caso de Albania, Camboya y Tayikistán. Pero las actividades de participación tendían a perder apoyo tras completarse los documentos de estrategias de lucha contra la pobreza. La falta de objetivos claros y compartidos por todas las partes interesadas para estas actividades y las limitaciones de la capacidad de la sociedad civil y de las comunidades para realizar un análisis detallado de la política constituían algunos de los impedimentos que enfrentaba la sostenibilidad del impacto de la participación en cada país. (DEO 2004s).

**Recuadro
5.5****Los proyectos de participación no necesariamente empoderan a los más pobres**

Algunos proyectos del Banco han sido diseñados para introducir actividades de participación en un entorno social e institucional muy arraigado a fin de fortalecer la voz de los pobres. En Uttar Pradesh, India, el proyecto de rehabilitación de tierras con alto contenido sódico contribuyó a crear instituciones comunitarias para el manejo de las tierras de cultivo que tenían un alto grado de alcalinidad y alto contenido de sales. Si bien el diseño del proyecto suponía que todas las familias campesinas tendrían una misma opinión, la ejecución del aspecto participativo no tuvo en consideración el contexto social y económico. El papel de las castas en la vida de estas poblaciones es tan importante que los miembros de las castas más altas y los campesinos que estaban en mejores condiciones económicas dominaban el proceso de toma de decisiones. Los campesinos más pobres ni siquiera tuvieron tiempo de asistir a las reuniones ya que estaban muy ocupados tratando de ganar su sustento. Una vez que las actividades del proyecto finalizaron con éxito, los grupos comunitarios

pasaron a la inactividad, y fueron pocos los indicios que quedaron de los esfuerzos del proyecto por promover la participación.

El exitoso proyecto de rehabilitación de las cuencas hidrográficas de Anatolia, Turquía también contemplaba el diseño de los procesos de planificación comunitaria para que los campesinos pudieran priorizar las acciones necesarias para mejorar la productividad de las tierras muy inclinadas y degradadas. Como una primera experiencia de aprendizaje en participación comunitaria, el proyecto introdujo nuevas ideas en un entorno social conservador. No obstante las mujeres, así como también la mayor parte de los campesinos más perjudicados, permanecieron ajenos al proceso. El Banco pudo haber ejercido más presión y cuestionar el proceso de decisiones comunitarias en favor de los pobres y las mujeres involucradas. Aún se desconoce si estos procesos que se han introducido recientemente, se afianzarán con carácter permanente en la prestación de servicios.

Fuente: DEO 2004h, u.



Conclusiones

La estrategia de lucha contra la pobreza del Banco para el año 2001 pone de relieve tanto el crecimiento como los aspectos sociales de la reducción de la pobreza

Tal como sucedió con la estrategia de 1991, la estrategia actual (2001) considera que el crecimiento sostenible y equitativo es vital para generar empleo y recursos para los servicios públicos y estima que la inversión del sector privado es el motor primario del crecimiento que conduce a la reducción de la pobreza. Además, la estrategia actual amplía la visión de la pobreza e incluye no sólo ingresos sino también desarrollo humano, seguridad, voz y participación. Promueve una mayor atención en el buen gobierno del sector público y en las reformas institucionales que generan un clima positivo para la inversión en el sector privado, y empodera a los pobres y promueve su participación en la gestión de las instituciones públicas y en la prestación de servicios públicos.

El modelo de los dos pilares tiende a pasar por alto las interacciones entre el crecimiento y los aspectos sociales de la reducción de la pobreza

Los dos pilares de la estrategia de lucha contra la pobreza 2001 han brindado un marco operativo de trabajo que permite identificar y categorizar las intervenciones reales y potenciales del Banco en cada país. No obstante, este modelo tiende a no tomar en cuenta las interacciones entre el crecimiento y los aspectos sociales de la reducción de la pobreza que pueden tener importantes efectos en los resultados de la pobreza. La estrategia puede minimizar de manera inadvertida la función de determinados sectores, como por ejemplo

infraestructura, desarrollo rural y urbano y medio ambiente, cuyas actividades trascienden el crecimiento económico, el empoderamiento y la prestación de servicios y se complementan con todos ellos.

El Banco enfrenta desafíos para ajustar con eficacia su estrategia de lucha contra la pobreza 2001, en función de cada país

El Banco necesita aplicar su estrategia basándose en el conocimiento pormenorizado de un país, y tomando en cuenta la voluntad y capacidad con que cuenta cada país para llevar a cabo las reformas. En los países en que se ha institucionalizado una buena gestión macroeconómica, el Banco apoya el buen gobierno y las reformas institucionales para mejorar el clima de inversión y la prestación de servicios. Los esfuerzos del Banco han resultado más exitosos en los países con estabilidad política, en donde existe una fuerte adhesión a las reformas, donde el poder ejecutivo, el legislativo y la burocracia trabajan con objetivos comunes y el país tiene capacidad administrativa para ejecutar las reformas. Las iniciativas del Banco han sido menos exitosas cuando falta alguno o todos estos elementos.

En los países en donde la estabilidad macroeconómica y el crecimiento son fugaces, el Banco debería apoyar las reformas para promover el crecimiento así como también las intervenciones de desarrollo social e institucional a más largo plazo. Lograr el equilibrio adecuado entre estos dos aspectos es difícil y requiere una evaluación realista del entorno político y de la capacidad para ejecutar las reformas. El Banco puede utilizar estudios económicos y sociales, transferencias de

conocimiento (inclusive aprendizaje entre pares) y apoyar a los actores no gubernamentales para promover una mayor adhesión y fortalecer la capacidad. El Banco debe ser muy prudente en las situaciones que se presentan durante el proceso en el cual los países con un historial deficiente emprenden un programa de reformas.

Los modelos económicos del Banco por país y los programas mundiales no se relacionan aún plenamente con la reducción de la pobreza

El Banco ha elaborado modelos económicos para diferentes grupos de países clientes que reflejan los distintos niveles de desarrollo. Los modelos económicos más recientes tienen una base sólida afirmada en el objetivo de reducción de la pobreza, pero aún no han podido desarrollar plenamente su potencial. Por ejemplo, la Iniciativa de Estrategia de Lucha contra la Pobreza ha destacado las metas multidimensionales que toman en cuenta el ingreso y otras dimensiones de la lucha contra la pobreza. No obstante, la mayoría de las estrategias nacionales elaboradas hasta el momento no han considerado toda la gama de acciones de política necesarias para reducirla. La Iniciativa Reforzada para los Países Pobres muy Endeudados agregó a los objetivos del alivio de la deuda, la reducción de la pobreza. Sin embargo, el alivio solamente, tal como fuera ejecutado durante los primeros años de la iniciativa, no ha ayudado a abordar de manera integral o sostenible la reducción de la pobreza.

El objetivo institucional de la reducción de la pobreza puede parecer incompatible con algunas de las necesidades y prioridades de desarrollo de los clientes. La mayoría de los países de ingreso medio, aun cuando tengan bolsones de pobreza y grandes poblaciones *muy cercanas al umbral de pobreza*, tienen metas de desarrollo que no están centradas en la reducción de la pobreza. El Banco debe articular aun más su misión de reducir la pobreza y el avance de los objetivos de desarrollo del milenio, de manera de alinearlos con estas visiones. Asimismo, se registran algunas incoherencias cuando se trata del abordaje de clientes con posterioridad a haber enfrentado conflictos. Algunos de los clientes del Banco con menor nivel de pobreza que han enfrentado situaciones de conflicto, recibieron financiamiento de la AIF que, per cápita, resultó ser nueve veces más alto que el otorgado a los países más pobres, luego de haber atravesado conflictos. El fundamento para las decisiones de financiamiento en situaciones posteriores a conflictos debe ser más transparente.

La reducción de la pobreza carece de un criterio explícito para seleccionar e inspeccionar la participación del Banco en los programas mundiales. A pesar de que algunos programas mundiales, en especial el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales y el Programa Especial de Investigaciones y Enseñanzas sobre Enfermedades Tropicales, han generado innovaciones que ayudan a los pobres, los criterios de selección y supervisión del Banco de los programas mundiales no incluyen la reducción de la pobreza como criterio explícito. Al participar en los programas mundiales, el Banco debe centrarse en las cuestiones de política mundial que entorpecen el crecimiento que conduce al alivio de la pobreza en sus países clientes. Se deben fortalecer los vínculos entre las operaciones y los programas mundiales a fin de garantizar que los programas mundiales agreguen valor a la reducción de la pobreza en cada país. Las estrategias de asistencia a los países deberían determinar de qué manera los programas mundiales del Banco pueden prestar apoyo al desarrollo en cada país.

El vínculo de las intervenciones del Banco en el ámbito del país con la reducción de la pobreza requerirá un enfoque en los resultados mucho más agudo

El Banco debe aún determinar una cadena de resultados de las operaciones que vincule de manera eficaz sus intervenciones en cada país con los resultados relativos a la pobreza, y que asegure que su asistencia se afirma en resultados mensurables con relación a la pobreza. Esta articulación incompleta de la asistencia que se brinda a los países con los objetivos de reducción de pobreza específicos de cada país impide al Banco realizar una evaluación del impacto de la asistencia del Banco en la pobreza.

Existen diferencias en cuanto a la comprensión por parte del Banco del impacto en la pobreza de los programas y políticas. Las evaluaciones de pobreza constituyen el trabajo analítico principal del Banco sobre la pobreza y han sido muy útiles para generar perfiles de pobreza en muchos países. No obstante, la tendencia general ha sido concentrarse de manera específica en los sectores sociales sin tomar en cuenta los sectores productivos y las cuestiones de buen gobierno, y rara vez vinculan el análisis con las conclusiones sobre las alternativas y políticas y las propuestas. El trabajo analítico del Banco debe poner más atención en la interacción que existe entre el crecimiento y los aspectos sociales de la reducción de la pobreza.

La evaluación del impacto del trabajo del Banco sobre el buen gobierno tiene un carácter urgente

Las diferencias en la calidad de las instituciones económicas, que generalmente se admiten como “parte de las reglas del juego”, han resultado ser la fuente más importante de crecimiento económico sostenido tanto en las investigaciones comparadas de países como en los casos de estudio. En unos pocos años, el Banco desarrolló y movilizó una serie de herramientas —en el ámbito del proyecto, del país y mundial— que puso en el centro de la atención la calidad de las instituciones del sector público. Hasta ahora, no existen indicios claros que indiquen que el buen gobierno está creciendo y la corrupción siguiendo el camino inverso. Es fundamental que el Banco determine qué espera lograr a partir de sus intervenciones en el área del buen gobierno, para controlar y medir sus logros, y para evaluar la eficacia relativa en promover el crecimiento económico y reducir la pobreza.

El Banco podría actuar más para contener las sinergias entre el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público

Un entorno empresarial saludable para la inversión del sector privado requiere la existencia de un sector público eficaz y responsable a fin de proteger los derechos de propiedad y garantizar el tratamiento equitativo y coherente en el marco de la ley. La estrategia 2001 reconoce una superposición entre el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público asociándolos en un solo pilar. Estos tipos de reformas suponen cambios en el poder y en el ejercicio de influencias dentro de un país y por este motivo, requieren que el Banco comprenda la economía política interna del país y realice evaluaciones realistas sobre la identificación del país con la reforma. Los acuerdos institucionales del Banco—que ubican estas cuestiones relacionadas bajo la responsabilidad de las vicepresidencias—no promueven esfuerzos y conocimientos mancomunados sobre la reforma. Si se combina o relaciona el conocimiento del Banco acerca de las cuestiones del sector público y privado podría entenderse mejor qué es lo que probablemente sea más eficaz.

El Banco necesita demostrar el impacto que tienen en la pobreza sus intervenciones destinadas al empoderamiento y al desarrollo humano

Si bien ha concretado su intención de promover el empoderamiento a través de sus actividades de desarrollo social, aún no han quedado demostrados los resultados previstos y reales del impacto en la pobreza. Los proyectos se ejecutan habitualmente

en el contexto de las relaciones sociales e institucionales profundamente arraigadas que afectan a la pobreza. No se puede esperar que la mayoría de las intervenciones financiadas por el Banco afecten, y de hecho no lo hacen, estas relaciones a menos que se creen estructuras sociales sostenibles. Aun en programas que están dirigidos a los hogares más pobres, la distribución progresiva de los beneficios es difícil de lograr. Para evaluar si los beneficiarios podrán mantener los beneficios del proyecto se requieren mejores herramientas que las que el Banco actualmente posee. Los objetivos del proyecto deben ser realistas respecto del potencial para afectar las relaciones sociales que subyacen a la pobreza en el ámbito comunitario. Con las actividades de participación, el Banco ha logrado grandes resultados cuando apoyó las iniciativas locales existentes.

En los sectores sociales, el Banco ha combinado el incremento de los gastos en educación y salud con la reducción de la pobreza, pero a menudo no se ha considerado de manera adecuada el impacto real. Las intervenciones que reciben ayuda del Banco han hecho hincapié en insumos y productos. Aunque con frecuencia cumplían o excedían las metas físicas y cuantitativas, a menudo no lograron mejoras cualitativas y sostenibles en los resultados para el desarrollo humano como por ejemplo, logros en el rendimiento escolar y mejoramiento la situación de la salud. El incremento de gastos solamente no garantiza la llegada a los más pobres. Existen grandes posibilidades de que el Banco mejore sus intervenciones para lograr resultados más eficaces en materia de desarrollo humano, con un trabajo de análisis adecuado, de buena calidad, específico por sector y con un diagnóstico exacto de las reformas institucionales y la prestación de servicios.

El marco de seguimiento y la evaluación del Banco no está suficientemente enfocado en la pobreza

La capacidad de los países pobres para hacer el seguimiento de los resultados de la reducción de la pobreza constituye un desafío más que enfrenta el Banco a la hora de seleccionar actividades que logren los mejores resultados para reducir la pobreza. El seguimiento de los resultados sobre la reducción de la pobreza que se vuelcan en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza sigue siendo deficientes, y sólo unos pocos países con trayectoria en estos documentos de estrategia cuentan con información suficiente para evaluar si la mejora ha sido generalizada. Si los procesos de la estrategia de reducción de la pobreza mantienen el impulso y el apoyo que reciben de las partes interesadas, necesitarán mejorar

rápidamente su capacidad para demostrar los resultados en la reducción de la pobreza.

La introducción de las estrategias de asistencia al país basadas en los resultados y la autoevaluación piloto han mejorado el enfoque de seguimiento y evaluación del banco en materia de pobreza. En el ámbito de cada proyecto, las directrices de financiamiento de las políticas de desarrollo

obligan al personal a analizar la pobreza y las consecuencias sociales de las políticas apoyadas en función de cómo operan en los pobres y vulnerables. Sin embargo, las directrices de seguimiento y evaluación de los proyectos están en preparación, y el grado en que se centran en la pobreza depende de los objetivos especificados para el proyecto.

APÉNDICE A: RESULTADOS DE LOS PROYECTOS

Este apéndice presenta las tendencias a largo plazo del desempeño de los proyectos, a partir de las evaluaciones llevadas a cabo por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO). Luego de una breve descripción del grupo de evaluaciones recientes de proyectos realizadas por el DEO, se presenta un análisis de la eficacia de las actividades de financiamiento del Banco, en función de los tres criterios fundamentales de desempeño que utiliza el DEO:—resultados, sostenibilidad e impacto en el desarrollo institucional.

Composición del grupo de proyectos terminados comprendidos en el examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2004

Desde el examen anual de la eficacia en términos de desarrollo del año pasado, el DEO ha evaluado 387 proyectos terminados, de los cuales el 84% dejaron la cartera del Banco durante los ejercicios 2002 y 2004.¹ Estas evaluaciones, que comprenden

desembolsos por valor de US \$24,5 mil millones, están integradas por 322 exámenes de informes finales de ejecución (IFE) y 55 informes de evaluación de los resultados de los proyectos.^{2,3} El grupo comprendido en esta nueva evaluación incluye 60 operaciones *para fines de ajuste* y 327 operaciones *de inversión*, que se ilustran en el gráfico A.1. Los datos de las salidas correspondientes al ejercicio 2004 representan un grupo parcial de salidas de proyectos (177 de 320).

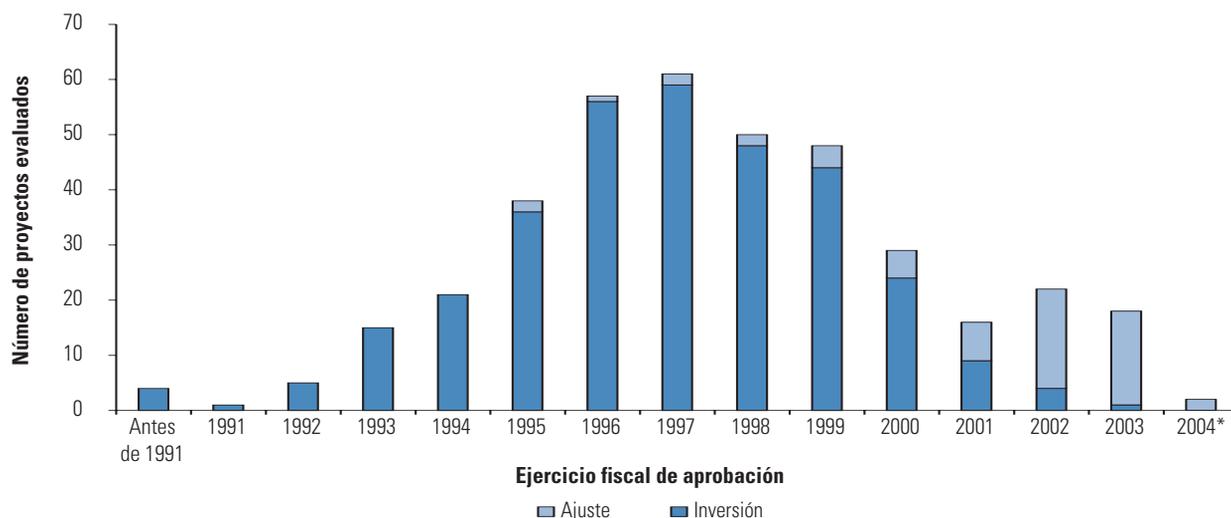
Tendencias de desempeño

Resultado⁴

Se produjo una leve disminución de los resultados en los proyectos con salida en el ejercicio 2003: como se ilustra en el gráfico A.2, entre los ejercicios 2002 y 2003 el porcentaje de proyectos con resultado satisfactorio disminuyó del 78% al 75%, respectivamente. No obstante, el ejercicio 2003

Gráfico A.1

Examen anual de eficacia en términos de desarrollo 2004
Grupo saliente por año de aprobación

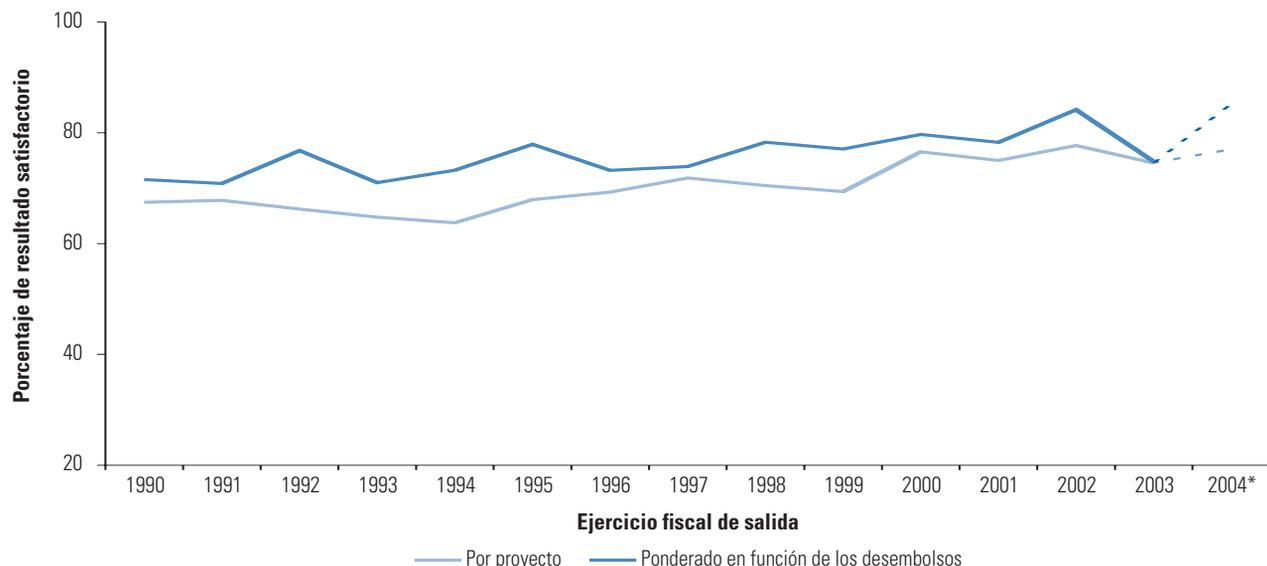


Nota: Datos parciales para 2004.

Fuente: Datos Banco Mundial para 2005.

Gráfico A.2

El desempeño de los proyectos continúa dando cumplimiento a la meta del Pacto Estratégico



Nota: Datos parciales para 2004 (línea discontinua)
Fuente: Datos Banco Mundial para 2005.

constituye el cuarto año en que se alcanzó la meta del Pacto Estratégico, con una proporción de resultados satisfactorios del 75%.

Al 15 de febrero de 2005, el DEO había evaluado el 55% de las 320 salidas del ejercicio 2004. Para este grupo parcial del ejercicio 2004,⁵ se califica como satisfactorio el resultado del 77% de los proyectos, porcentaje que asciende al 85% al

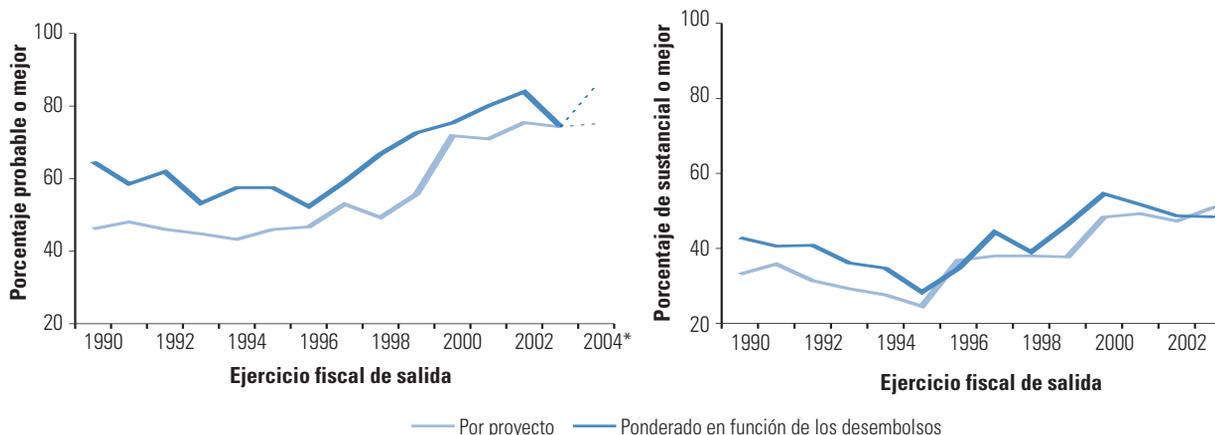
ponderarlo en función de los desembolsos. Esto constituye una recuperación con respecto a la caída registrada en 2003.

Sostenibilidad e impacto en el desarrollo institucional

Una proporción del 74% (ponderado en función de los desembolsos) del grupo con salida en el ejercicio

Gráfico A.3

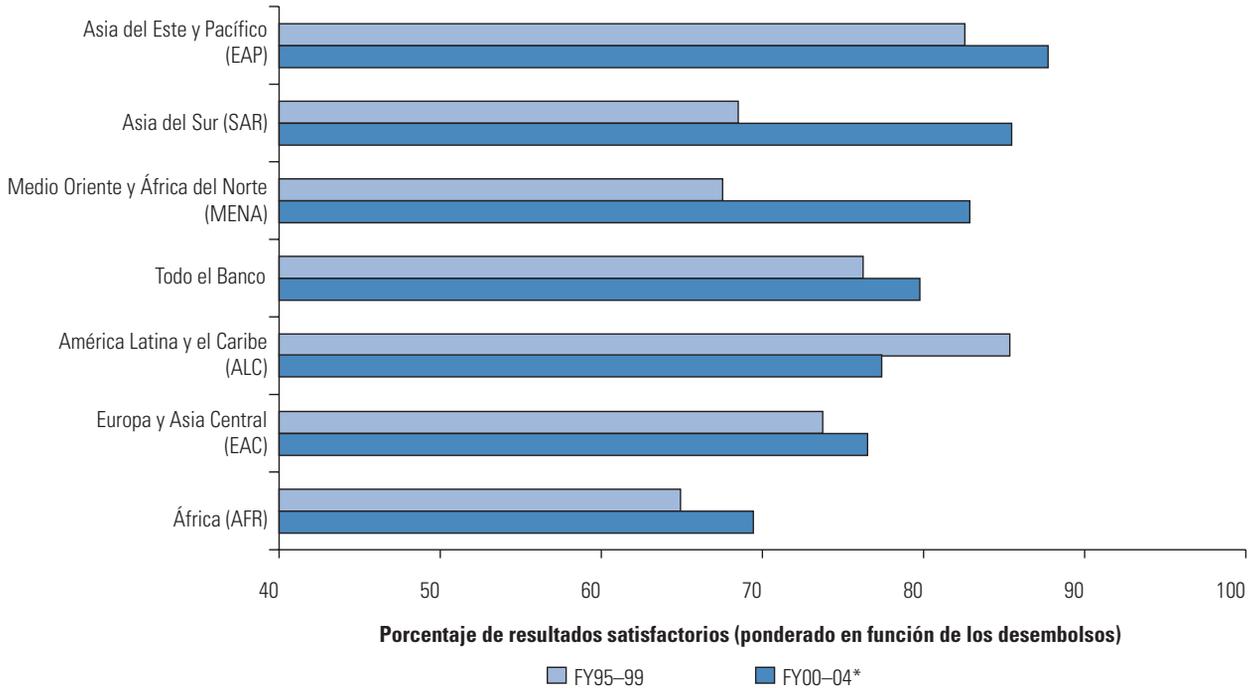
Tendencias a largo plazo en materia de sostenibilidad y desarrollo institucional



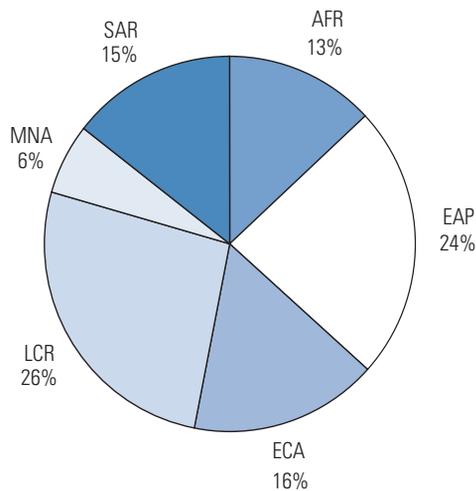
Nota: Datos parciales para 2004 (línea discontinua)
Fuente: Datos Banco Mundial para 2005.

Gráfico A.4

Los resultados de los proyectos mejoraron en todas las regiones excepto una



Distribución de los desembolsos por región (EF95-04*)



Nota: Datos parciales para 2004
Fuente: Datos Banco Mundial para 2005.

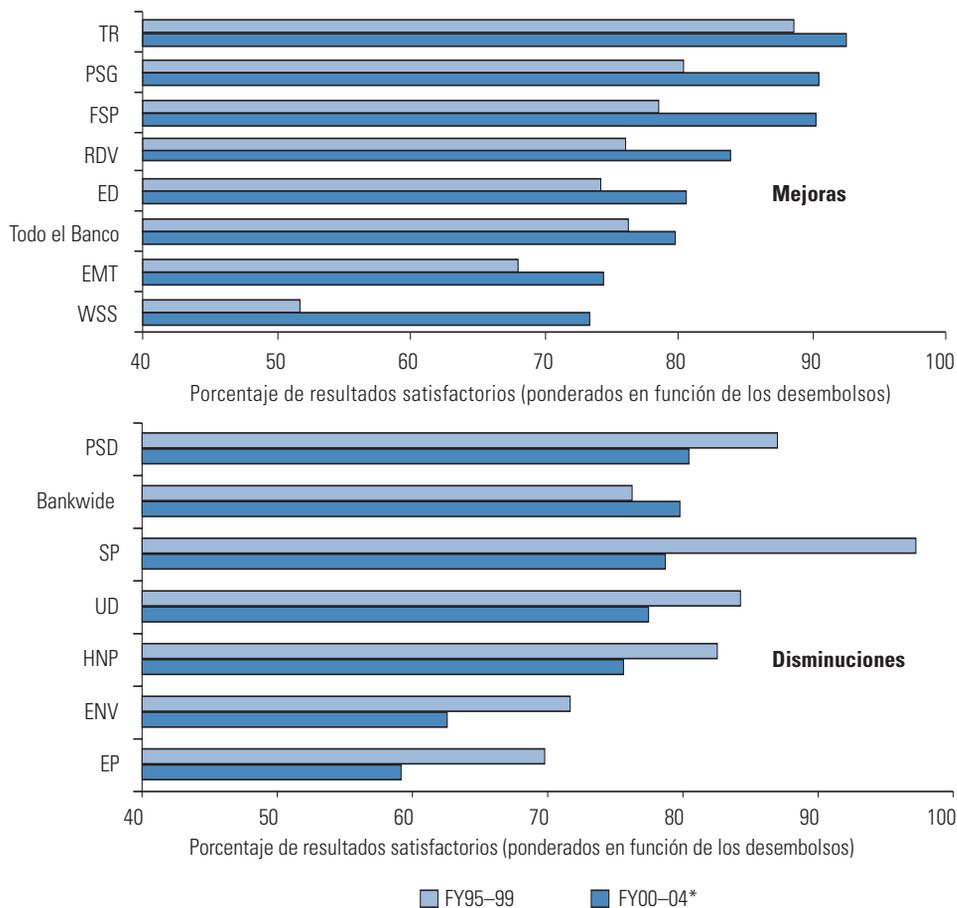
2003 se califica en las categorías de “probable” o “muy probable” en cuanto a su capacidad de recuperación ante riesgos futuros (gráfico A.3).⁶ La calificación en materia de sostenibilidad para el ejercicio 2003 muestra una disminución significativa con respecto a la calificación de 84% correspondiente al grupo del ejercicio 2002 y se aparta de la tendencia

ascendente iniciada en 1996. Para el grupo (parcial) del ejercicio 2004, las calificaciones de la sostenibilidad ponderada en función de los desembolsos mejoraron significativamente, al 85%.

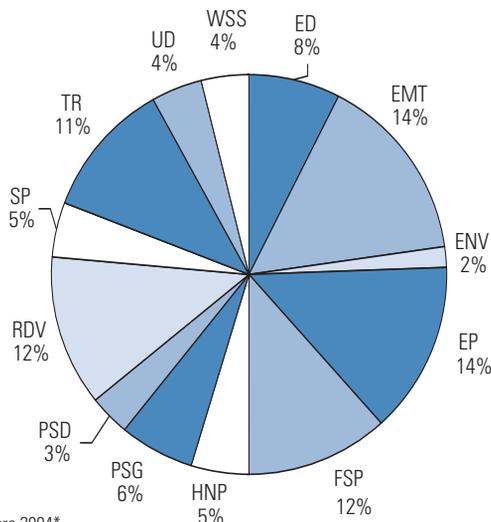
Se considera que el 48% (ponderado en función de los desembolsos) del grupo del ejercicio 2003 tuvo un impacto considerable o elevado en

Gráfico A.5

Tendencias en materia de desempeño por sector



Desembolsos por Junta Sectorial (EF95-04*)



Nota: La clasificación sectorial ofrece una calificación única para todo el proyecto, en lugar de calificar cada componente de los proyectos que comprende sectores o áreas temáticas particulares. La clasificación de la Junta Sectorial se aplica a todo el proyecto y permite establecer una correspondencia con los resultados. PE = política económica; ED = educación; EM = energía y minería; AMB = medio ambiente; SF = sector financiero; SNP = salud, nutrición y población; DSP = desarrollo del sector privado; GSP = gobierno del sector público; DR = desarrollo rural; PS = protección social; TR = transporte; DU = desarrollo urbano; AAS = abastecimiento de agua y saneamiento.

Nota: Datos parciales para 2004*

Fuente: Datos Banco Mundial para 2005.

el desarrollo institucional.⁷ La calificación del impacto en el desarrollo institucional muestra una reducción moderada con respecto al grupo del ejercicio 2002. En cuanto al grupo (parcial) del ejercicio 2004, el 58% (ponderado en función de los desembolsos) de los proyectos tuvo un impacto considerable o mejor en el desarrollo institucional. Tanto la clasificación de sostenibilidad como la de impacto en el desarrollo institucional muestran un incremento porcentual de 10 puntos en el ejercicio 2004 (parcial) con respecto al grupo de 2003. Como sucede con las calificaciones de resultados, estos incrementos pueden indicar que se ha reanudado la tendencia a un mejor desempeño de los proyectos.

Desempeño regional

El gráfico A.4 presenta el porcentaje de proyectos con resultados satisfactorios, ponderados en función de los desembolsos, para el grupo del período 2000-04 (parcial), comparado con el grupo del período 1995-99. Para el grupo del período 2000-04 (parcial), los mejores resultados se registraron en las regiones de Asia del Este y el Pacífico, Asia del Sur, Medio Oriente y África del Norte, con porcentajes superiores al promedio del Banco de 80%. América Latina y el Caribe, que registró el mejor desempeño dentro del grupo del período 1995-99, fue la única región con acusó una disminución en el período 2000-04 (parcial). Las regiones de Asia del Sur, Medio Oriente y África del

Norte fueron las que experimentaron los mayores avances en términos de resultados, con un mejoramiento de 17 y 15 puntos porcentuales respectivamente.

Desempeño sectorial

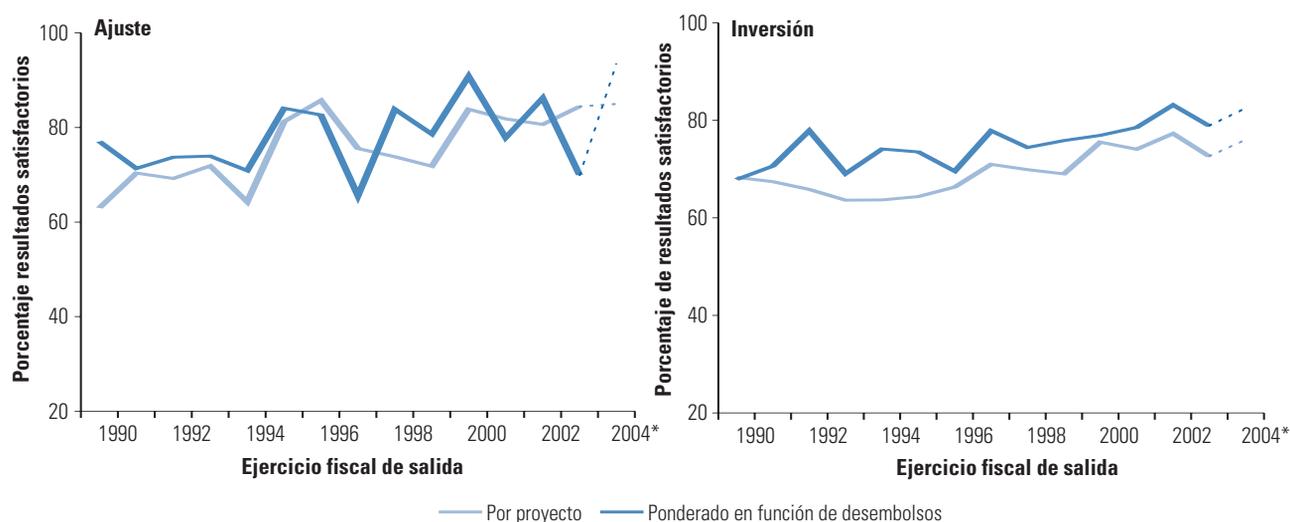
Comparado con las salidas del período 1995–99, el resultado ponderado en función de los desembolsos correspondiente a salidas en el período 2000-04 (parcial) mejoró en 7 de 13 juntas sectoriales.⁸ El gráfico A.5 presenta el resultado registrado en las juntas sectoriales en función del grado de mejoramiento alcanzado. Los mejoramientos más significativos en las calificaciones de resultados se registraron en los sectores financiero y de abastecimiento de agua y saneamiento. Las disminuciones más notorias en el desempeño se hicieron presentes en los sectores de protección social y política económica. Los resultados en los sectores de política económica, energía y minería, medio ambiente y abastecimiento de agua y saneamiento fueron inferiores, en ambos períodos, al promedio de todo el Banco.

Desempeño de los instrumentos de préstamo

En los últimos años, los resultados de las operaciones de préstamos para fines de ajuste han sido inestables. Como lo ilustra el gráfico A.6, los resultados (ponderados en función de los desembolsos) han fluctuado, desde un máximo récord de 91% (ejercicio 2000) hasta un mínimo

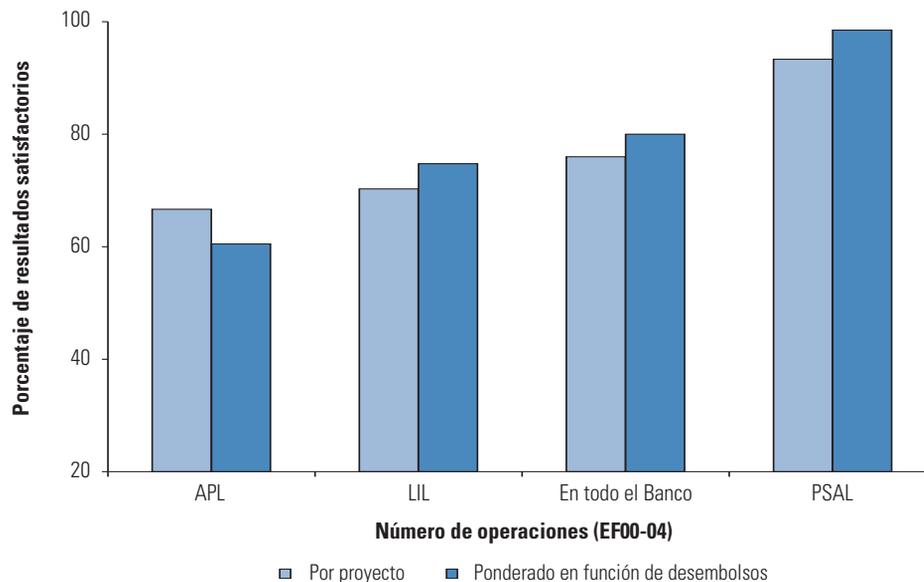
Gráfico A.6

Tendencias a largo plazo en préstamos para proyectos de inversión y para fines de ajuste



Nota: Datos parciales para 2004

Fuente: Datos Banco Mundial para 2005.

**Gráfico
A.7****Resultados de los nuevos
instrumentos de préstamo**

de 70% (ejercicio 2003). El ejercicio de salida 2004 (parcial), con un desempeño ponderado elevado en función de los desembolsos del 93%, indica que las calificaciones de resultados de las operaciones para fines de ajuste posiblemente habrían vuelto a recuperarse.

Los resultados de los préstamos para proyectos de inversión disminuyeron en el ejercicio de salida 2003; con una reducción de la proporción con calificación satisfactoria del 83% en 2002 al 79% en 2003. No obstante, las salidas correspondientes al ejercicio 2004 (parcial) muestran que los resultados se habrían recuperado y vuelto a los niveles de 2002, reanudándose así la tendencia ascendente que se inició en el año 1998.

Nuevos instrumentos de préstamo

El DEO evaluó 103 operaciones en las que se emplearon los cuatro nuevos instrumentos de préstamo del Banco:—préstamos adaptables para programas, préstamos para el aprendizaje y la innovación, préstamos para ajuste del sector privado y créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza.⁹ En el caso de estos instrumentos, en su conjunto, el 78% de los proyectos y el 94%

ponderado en función de los desembolsos recibieron una calificación satisfactoria. De este modo se superó el promedio para todo el Banco, de 76% y 80% respectivamente. El mejor desempeño del grupo correspondió a los préstamos para fines de ajuste del sector privado, que superaron el promedio del Banco para proyectos y proyectos ponderados en función de los desembolsos, mientras que los préstamos adaptables para programas y los préstamos para el aprendizaje y la innovación tuvieron un desempeño inferior al promedio del Banco.¹⁰

Programas especiales gestionados por el Banco

El DEO ha evaluado 89 operaciones financiadas en el marco de cuatro programas especiales gestionados por el Banco, cuya salida de la cartera del Banco se inició a partir del ejercicio 1995. Se obtuvieron resultados satisfactorios en el 82% de las operaciones especiales. Uno de cada dos proyectos tuvo un impacto considerable o mejor en el desarrollo institucional. En cuanto a la capacidad de recuperación ante riesgos futuros, el 48% de los proyectos se calificó en las categorías “probable” o “muy probable” (tabla A.1).

Tabla A.1		Los programas especiales gestionados por el Banco tienen un desempeño superior al promedio del Banco		
Tipo de programa especial	Número de programas evaluados	Resultado (% satisfactorio)	Sostenibilidad (% probable o mejor)	Impacto en el desarrollo institucional (% sustancial o mejor)
Fondo para el Medio Ambiente Mundial	51	80	63	57
Fondo para el Protocolo de Montreal	6	100	100	50
Iniciativa para el Bosque Pluvial	1	100	100	100
Donaciones por Financiamiento Especial	31	81	67	48
Resultado general	89	82	48	53

Tabla A.2	Resultado, sostenibilidad e impacto en el desarrollo institucional (DI) para diversas dimensiones, por proyecto, ejercicios 1995-04 ^a				
	Ejercicios de salida 1995-99				
	Número de proyectos	Participación (%)	Resultado (% satisfactorio)	Sostenibilidad (% probable o mejor)	Impacto en DI % sustancial o mejor
Junta Sectorial					
Política económica	116	9,0	71,3	56,6	28,3
Educación	113	8,8	73,2	43,8	26,8
Energía y minería	161	12,5	64,8	51,6	38,4
Medio ambiente	36	2,8	75,0	60,0	41,7
Sector financiero	79	6,2	59,2	50,7	38,2
Tecnología de la información y comunicaciones mundiales	23	1,8	82,6	78,3	47,8
Salud, nutrición y población	66	5,1	65,2	53,9	28,8
Reducción de la pobreza	0	0,0	100,0	0,0	0,0
Desarrollo del sector privado	48	3,7	75,0	63,0	29,8
Gobierno del sector público	68	5,3	75,8	60,9	39,4
Sector rural	266	20,7	66,7	42,9	36,2
Desarrollo social	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Protección social	50	3,9	84,0	40,8	44,0
Transporte	124	9,7	82,0	59,8	46,7
Desarrollo urbano	67	5,2	68,2	42,4	27,3
Abastecimiento de agua y saneamiento	66	5,1	53,8	35,4	24,6
Resultado general	1.283	100,0	69,8	50,3	35,2
Tipo de instrumento de préstamo					
Ajuste	210	16,4	77,5	61,2	36,9
Inversión	1.072	83,6	68,3	48,1	34,9
No asignado	1	0,1	100,0	100,0	100,0
Resultado general	1.283	100,0	69,8	50,3	35,2
Red					
Desarrollo ambiental y socialmente sostenible	302	23,5	67,7	44,9	36,8
Sector financiero	79	6,2	59,2	50,7	38,2
Desarrollo humano	229	17,8	73,3	46,0	31,1
Infraestructura	441	34,4	69,4	51,5	37,5
Reducción de la pobreza y gestión económica	184	14,3	72,9	58,2	32,4
Desarrollo del sector privado	48	3,7	75,0	62,5	27,1
Resultado general	1.283	100,0	69,8	50,3	35,2
Región					
África	395	30,8	57,2	32,6	27,0
Asia del Este y Pacífico	197	15,4	79,4	62,3	40,2
Europa y Asia Central	166	12,9	79,8	66,7	46,3
América Latina y el Caribe	258	20,1	78,6	59,8	44,0
Medio Oriente y África del Norte	107	8,3	67,3	49,1	28,0
Asia del Sur	160	12,5	66,7	48,1	28,9
Resultado general	1.283	100,0	69,8	50,3	35,2

Notas: "Ejercicio de salida" denota el año en que el proyecto deja la cartera activa del Banco Mundial, normalmente al finalizar los desembolsos. Los porcentajes excluyen los proyectos que no reciben calificación. En julio de 2000, se cambió la escala de calificación de la sostenibilidad, de 3 puntos (Probable, Incierto, Improbable) por una de 4 puntos (Muy probable, Probable, Improbable, Muy improbable). La escala nueva se utilizó para calificar proyectos con salida entre los ejercicios de 2000 y 2002. Para controlar los efectos de este cambio, el DEO continuó utilizando la escala anterior de 3 puntos en paralelo con la nueva, hasta mayo de 2003.

a. Los datos de salidas del ejercicio 2004 representan una muestra parcial de préstamos (177 de 320) y reflejan todas las evaluaciones de proyectos llevadas a cabo por el DEO hasta el 15 de febrero de 2005 inclusive.

Fuente: Datos Banco Mundial, 2005

Ejercicios de salida 2000–04 ^a					Ejercicios de salida 1995–04 ^a				
Número de proyectos	Participación (%)	Resultado (% satisfactorio)	Sostenibilidad (% probable o mejor)	Impacto en DI (% sustancial o mejor)	Número de proyectos	Participación (%)	Resultado (% satisfactorio)	Sostenibilidad (% probable o mejor)	Impacto en DI (% sustancial o mejor)
66	5,2	77,3	75,0	40,9	182	7,1	73,5	62,7	33,0
128	10,0	81,3	81,4	52,3	241	9,4	77,5	62,7	40,4
113	8,9	70,0	69,6	53,6	274	10,7	66,9	58,6	44,6
75	5,9	70,3	72,9	51,4	111	4,3	71,8	68,6	48,2
63	4,9	79,0	87,5	59,7	142	5,5	68,1	66,4	47,8
13	1,0	100,0	100,0	53,9	36	1,4	88,9	85,7	50,0
107	8,4	70,2	71,0	49,0	173	6,8	68,2	64,2	41,2
2	0,2	100,0	100,0	100,0	2	0,1	100,0	100,0	100,0
71	5,6	62,3	69,5	35,8	119	4,7	67,5	66,7	33,3
105	8,2	77,1	74,2	49,5	173	6,8	76,6	68,9	45,6
200	15,7	73,5	62,5	45,4	466	18,2	69,6	50,8	40,1
7	0,5	71,4	83,3	42,9	7	0,3	71,4	83,3	42,9
86	6,7	83,5	77,8	50,6	136	5,3	83,7	61,6	48,2
125	9,8	89,3	83,6	67,8	249	9,7	85,6	71,1	57,2
60	4,7	71,2	60,0	28,8	127	5,0	69,6	50,4	28,0
55	4,3	74,1	69,4	46,3	121	4,7	63,0	50,0	34,5
1.276	100,0	76,1	73,4	49,6	2.559	100,0	72,9	61,2	42,4
160	12,5	83,1	82,5	48,1	370	14,5	80,0	69,9	41,8
1.115	87,4	75,1	72,0	49,9	2.187	85,5	71,7	59,7	42,5
1	0,1	100,0	100,0	100,0	2	0,1	100,0	100,0	100,0
1.276	100,0	76,1	73,4	49,6	2.559	100,0	72,9	61,2	42,4
282	22,1	72,6	65,9	46,9	584	22,8	70,0	54,6	41,7
63	4,9	79,0	87,5	59,7	142	5,5	68,1	66,4	47,8
321	25,2	78,2	76,8	50,8	550	21,5	76,2	63,0	42,6
366	28,7	78,4	73,8	53,2	807	31,5	73,5	61,1	44,6
173	13,6	77,5	74,8	56,2	357	14,0	75,1	66,0	39,2
71	5,6	62,3	68,4	35,8	119	4,7	67,5	66,8	33,6
1.276	100,0	76,1	73,4	49,6	2.559	100,0	72,9	61,2	42,4
319	25,0	66,4	56,3	40,6	714	27,9	61,3	42,6	33,1
194	15,2	78,1	75,1	55,2	391	15,3	78,8	68,4	47,7
280	21,9	80,6	84,2	56,1	446	17,4	80,3	77,2	52,4
262	20,5	80,1	77,4	55,9	520	20,3	79,3	68,3	50,0
107	8,4	73,3	73,7	37,1	214	8,4	70,3	60,7	32,6
114	8,9	82,5	82,8	47,4	274	10,7	73,3	61,5	36,4
1.276	100,0	76,1	73,4	49,6	2.559	100,0	72,9	61,2	42,4

**Tabla
A.3**

Resultado, sostenibilidad e impacto en el desarrollo institucional (DI) para diversas dimensiones, por desembolso, ejercicios de 1995-04^a

	Ejercicios de salida 1995-99				
	Desembolso	Participación (%)	Resultado (% satisfactorio)	Sostenibilidad (% probable o mejor)	Impacto en DI % sustancial o mejor
Junta Sectorial					
Política económica	16.271	15,6	69,8	72,8	32,2
Educación	6.465	6,2	74,3	48,9	29,0
Energía y minería	16.897	16,2	68,0	59,4	42,3
Medio ambiente	1.029	1,0	71,7	62,9	41,7
Sector financiero	14.896	14,3	78,6	72,2	45,4
Tecnología de la información y comunicaciones mundiales	1.047	1,0	91,7	93,7	76,2
Salud, nutrición y población	3.687	3,5	82,5	71,1	38,3
Reducción de la pobreza	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Desarrollo del sector privado	3.164	3,0	87,0	69,8	38,7
Gobierno del sector público	3.919	3,8	80,3	70,2	42,1
Sector rural	13.281	12,8	76,1	51,7	42,3
Desarrollo social	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Protección social	4.377	4,2	97,2	70,9	42,1
Transporte	9.759	9,4	88,6	62,4	48,7
Desarrollo urbano	4.815	4,6	84,3	58,6	26,4
Abastecimiento de agua y saneamiento	4.473	4,3	57,2	26,3	18,8
Resultado general	104.081	100,0	76,3	62,4	39,1
Tipo de instrumento de préstamo					
Ajuste	39.216	37,7	79,5	74,4	39,2
Inversión	64.808	62,3	74,3	55,3	39,1
No asignado	57	0,1	100,0	100,0	100,0
Resultado general	104.081	100,0	76,3	62,4	39,1
Red					
Desarrollo ambiental y socialmente sostenible	14.310	13,7	75,7	52,5	42,3
Sector financiero	14.896	14,3	78,6	72,2	45,4
Desarrollo humano	14.530	14,0	83,3	61,1	35,3
Infraestructura	36.991	35,5	74,2	57,1	40,0
Reducción de la pobreza y gestión económica	20.190	19,4	71,8	72,3	34,2
Desarrollo del sector privado	3.164	3,0	87,0	76,7	42,0
Resultado general	104.081	100,0	76,3	62,4	39,1
Región					
África	14.650	14,1	64,9	35,9	27,5
Asia del Este y Pacífico	27.791	26,7	82,6	77,7	44,4
Europa y Asia Central	14.853	14,3	73,7	74,6	43,1
América Latina y el Caribe	23.589	22,7	85,4	64,2	50,7
Medio Oriente y África del Norte	7.071	6,8	67,5	45,9	27,4
Asia del Sur	16.127	15,5	68,5	54,8	26,0
Resultado general	104.081	100,0	76,3	62,4	39,1

Notas: "Ejercicio de salida" denota el año en que el proyecto deja la cartera activa del Banco Mundial, normalmente al finalizar los desembolsos. Los porcentajes excluyen los proyectos que no reciben calificación. En julio de 2000, se cambió la escala de calificación de la sostenibilidad, de 3 puntos (Probable, Incierto, Improbable) por una de 4 puntos (Muy probable, Probable, Improbable, Muy improbable). La escala nueva se utilizó para calificar proyectos con salida entre los ejercicios de 2000 y 2002. Para controlar los efectos de este cambio, el DEO continuó utilizando la escala anterior de 3 puntos en forma paralela con la nueva, hasta mayo de 2003.

a. Los datos de salidas del ejercicio 2004 representan una muestra parcial de préstamos (177 de 320) y reflejan todas las evaluaciones de proyectos llevadas a cabo por el DEO hasta el 15 de febrero de 2005 inclusive.

Fuente: Datos Banco Mundial, 2005

Ejercicios de salida 2000–04 ^a					Ejercicios de salida 1995–04 ^a				
Desembolso	Participación (%)	Resultado (% satisfactorio)	Sostenibilidad (% probable o mejor)	Impacto en DI (% sustancial o mejor)	Desembolso	Participación (%)	Resultado (% satisfactorio)	Sostenibilidad (% probable o mejor)	Impacto en DI (% sustancial o mejor)
10.349	11,2	59,2	52,5	19,8	26.620	13,6	65,6	65,2	27,3
8.191	8,9	80,6	91,1	58,9	14.657	7,5	77,9	71,4	45,7
12.717	13,8	74,4	67,6	54,2	29.614	15,1	70,7	62,9	47,4
2.179	2,4	62,6	72,8	37,0	3.208	1,6	65,5	69,6	38,5
7.705	8,4	90,4	95,5	70,7	22.601	11,5	82,6	78,7	55,3
1.087	1,2	100,0	100,0	50,8	2.134	1,1	95,9	96,9	63,2
5.683	6,2	75,6	80,3	61,6	9.370	4,8	78,3	76,6	52,4
234	0,3	100,0	100,0	45,6	234	0,1	100,0	100,0	45,6
3.298	3,6	80,4	88,2	63,4	6.462	3,3	83,7	78,6	50,7
7.914	8,6	90,5	90,5	52,4	11.833	6,0	87,2	84,1	49,0
10.051	10,9	83,9	77,3	53,9	23.332	11,9	79,4	62,4	47,3
319	0,3	18,9	99,4	11,0	319	0,2	18,9	99,4	11,0
4.382	4,7	78,7	85,4	49,0	8.760	4,5	88,0	77,5	45,5
11.666	12,6	92,6	90,9	63,5	21.425	10,9	90,8	77,0	56,7
3.201	3,5	77,5	69,3	24,4	8.017	4,1	81,5	62,7	25,6
3.285	3,6	73,5	71,1	42,0	7.758	4,0	61,0	44,9	28,7
92.263	100,0	79,8	79,2	51,5	196.344	100,0	77,9	69,9	45,0
30.417	33,0	79,8	78,5	48,9	69.633	35,5	79,6	76,1	43,6
61.846	67,0	79,8	79,5	52,8	126.654	64,5	77,0	66,7	45,8
0	0,0	0,0	0,0	0,0	57	0,0	100,0	100,0	100,0
92.263	100,0	79,8	79,2	51,5	196.344	100,0	77,9	69,9	45,0
12.548	13,6	78,6	77,1	49,9	26.858	13,7	77,1	63,7	45,8
7.705	8,4	90,4	95,5	70,7	22.601	11,5	82,6	78,7	55,3
18.257	19,8	78,6	86,3	57,4	32.787	16,7	80,7	74,5	47,6
31.957	34,6	82,2	77,2	53,2	68.948	35,1	77,9	66,1	46,1
18.497	20,0	73,1	69,9	34,1	38.687	19,7	72,4	71,2	34,1
3.298	3,6	80,4	81,8	58,4	6.462	3,3	93,7	80,4	54,1
92.263	100,0	79,8	79,2	51,5	196.344	100,0	77,9	69,9	45,0
10.834	11,7	69,4	60,0	38,0	25.484	13,0	66,8	45,8	32,0
18.855	20,4	87,7	83,5	66,3	46.646	23,8	84,7	80,0	53,9
17.340	18,8	76,5	84,2	56,0	32.193	16,4	75,2	79,4	50,0
28.200	30,6	77,4	75,7	49,8	51.790	26,4	81,0	70,2	50,2
4.619	5,0	82,9	83,5	37,6	11.690	6,0	73,6	60,2	31,4
12.414	13,5	85,5	89,9	43,8	28.541	14,5	75,9	68,9	33,7
92.263	100,0	77,9	79,2	51,5	196.344	100,0	77,9	69,9	45,0

APÉNDICE B: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA DE INGRESO

Se ha comprobado que el crecimiento económico se asocia, en general, con la reducción de la pobreza de ingreso. Para un país determinado, los cambios en el grado de pobreza de ingreso constituyen básicamente una función de las variaciones en la media de la distribución del ingreso—crecimiento económico per cápita—y las variaciones en su distribución—la distribución del ingreso per cápita. Sin embargo, el crecimiento económico por sí solo no afecta sistemáticamente, en promedio y considerando los distintos países, la distribución del ingreso, pues en la mayoría de los países el ingreso se modifica con suma lentitud a lo largo del tiempo, si es que se modifica. Por lo tanto, el crecimiento económico por lo general conduce a una reducción de la pobreza. A partir de un análisis de encuestas de hogares llevadas a cabo en 47 países en las décadas de 1980 y 1990, Ravallion (2001) comprobó que un incremento del 1% en el ingreso per cápita redujo en un promedio de 2% la proporción de personas que viven con menos de US \$1 por día.

El DEO actualizó el análisis con la incorporación del período que abarca de 1990 a 2001 para 80 economías en desarrollo y en transición, para las que existen datos sobre la pobreza tomados de encuestas de hogares.¹ En lugar de utilizar una medida absoluta de la pobreza, como el valor de US \$1 por día (que habitualmente se emplea en los países de ingreso bajo), o US \$2 por día (que en general se utiliza en los países de ingreso medio), el DEO utilizó una medida relativa de la pobreza—propuesta por Atkinson y Bourguignon (1999) y Chen y Ravallion (2001 y 2004)—en la que se considera que las personas son pobres si no alcanzan el nivel de consumo de US \$1 por día (que se aproxima al concepto de “necesidades físicas”), o bien, un tercio del consumo medio de cada país (que se aproxima al concepto de “necesidades sociales”). Esta medida de la pobreza relativa contribuye a facilitar los análisis que comparan países de ingreso bajo con países de ingreso medio. De lo contrario, se termina analizando cambios en las tasas de pobreza en algunos países de ingreso medio (en función del

patrón de US \$1 por día) tomando como parámetro lo que ocurre al 1% inferior de la población, y los cambios en las tasas de pobreza en algunos países de ingreso bajo (en función del patrón de US \$2 por día) tomando como parámetro lo que ocurre al 60% inferior de la población.

La tabla B.1 muestra los resultados de tres regresiones correspondientes a 205 períodos en 80 países. La elasticidad estimada del crecimiento de la pobreza en la regresión simple de la variación en la pobreza de ingreso sobre la variación en el ingreso medio o el gasto de consumo per cápita es de -2,62. Este resultado se ilustra en el gráfico B.1 (que es igual al gráfico 1.2). Con un grado de desigualdad constante, la elasticidad del crecimiento de la pobreza aumenta a -2,87. Si bien la variación del grado de desigualdad tiene un impacto significativo sobre la pobreza, el nivel inicial de desigualdad (según el coeficiente Gini) no lo tiene en esta regresión en particular.

Un análisis de la evolución de la pobreza en cada uno de los 205 períodos confirma que las variaciones del ingreso familiar promedio tienen mayor impacto sobre la pobreza que las variaciones del grado de desigualdad (tabla B.2). En casi la mitad de los períodos, el coeficiente Gini se modificó a una tasa anualizada inferior al 1%. Aun cuando la desigualdad de ingreso se incrementaba, si aumentaba también el ingreso familiar promedio, la pobreza se reducía, en promedio, en un 7,1% anual.

El grado de desigualdad varía considerablemente de un país a otro (gráfico B.2). De los 13 países con coeficientes Gini superiores a 0,50, once corresponden a América Latina y el Caribe, y dos al África al Sur del Sahara. Los nueve países con coeficientes Gini inferiores a 0,30 se encuentran en Europa Central o del Este.

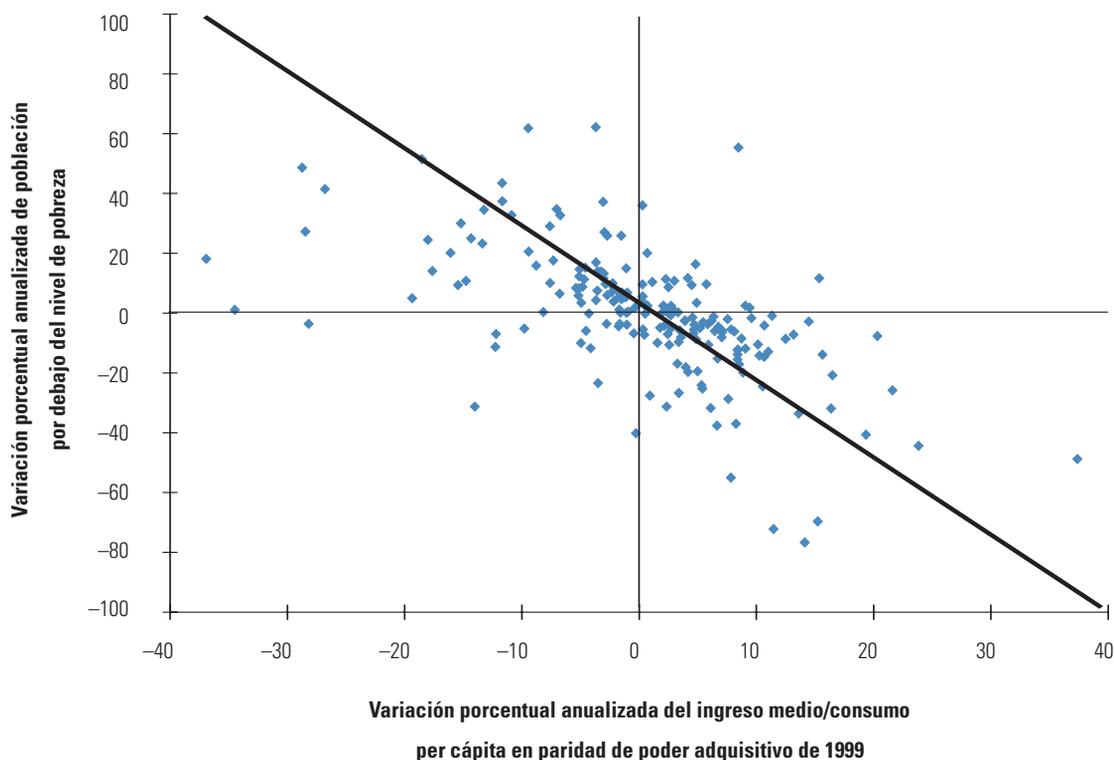
El DEO utilizó la misma medida de la pobreza relativa—consumo per cápita inferior a US \$1 por día o un tercio del nivel de consumo medio de cada país—en el gráfico 3.1, que compara el desempeño de los 21 países del programa de evaluaciones de asistencia a los países, que se describe en el

Tabla B.1		Tanto la variación del nivel de ingreso promedio como la variación del grado de desigualdad tienen un impacto significativo sobre la pobreza		
Ecuación	Variaciones del promedio de ingreso/gasto de consumo per cápita	Variaciones del grado de desigualdad (coeficiente Gini)	Nivel inicial de desigualdad	R2
(1)	-2,63 (-15,04)			0,527
(2)	-2,87 (-22,96)	3,29 (14,18)		0,762
(3)	-2,88 (-22,71)	3,30 (13,54)	-0,00011 (-0,11)	0,762

Nota: El análisis de regresiones tomó en consideración 205 períodos en 80 países, para los cuales se llevaron a cabo por lo menos 2 encuestas de hogares desde 1990 inclusive. Estadísticas t entre paréntesis. Un "período" es un lapso de por lo menos un año entre encuestas de hogares consecutivas efectuadas en un país.

Gráfico B.1

El impacto del crecimiento económico sobre la pobreza es marcado pero variable



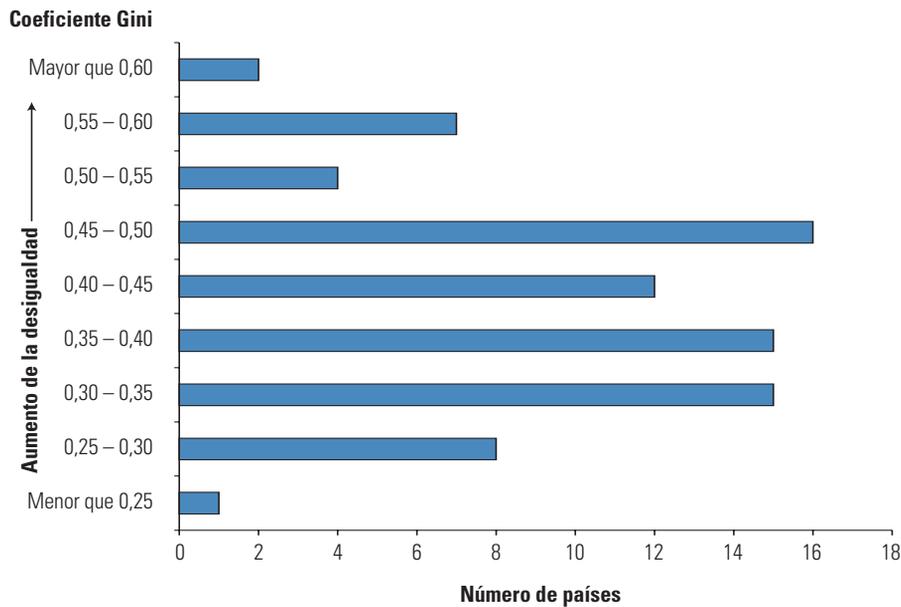
capítulo 3. Cuando las encuestas de hogares que se realizaron en cada país no coinciden con los años del gráfico—1990, 1993, 1996, 1999 y 2001—el programa PovcalNet ajustó las estimaciones de pobreza utilizando la encuesta disponible más cercana, y aplicó la tasa de crecimiento del consumo

obtenida de las cuentas nacionales.² La proporción de la población por debajo de la línea de pobreza que aparece en el gráfico 3.1 es el promedio simple (no ponderado) de los países pertenecientes a cada uno de los tres grupos.

Tabla B.2		Los aumentos del nivel promedio del ingreso tienen mayor impacto sobre los niveles de pobreza; el grado de desigualdad se modifica mucho menos a lo largo del tiempo		
		Evolución del ingreso familiar promedio entre encuestas		
		Aumento	Disminución	Total
Evolución de la desigualdad entre encuestas	Disminución	21 de 205 períodos (10%) La pobreza disminuyó a una tasa media anual de 29,6%	27 de 205 períodos (13%) La pobreza aumentó a una tasa media anual de 3,3%	23%
	Sin variaciones significativas^a	57 de 205 períodos (28%) La pobreza disminuyó a una tasa media anual de 9%	39 de 205 períodos (19%) La pobreza aumentó a una tasa media anual de 18,0 %	47%
	Aumento	35 de 205 períodos (17%) La pobreza disminuyó a una tasa media anual de 7,1%	26 de 205 períodos (13%) La pobreza aumentó a una tasa media anual de 57,1%	30%
	Total	55%	45%	100%

a. El coeficiente Gini varió a una tasa anualizada inferior al 1% entre encuestas de hogares consecutivas.

Gráfico B.2 El grado de desigualdad varía significativamente entre los países en desarrollo y en transición



APÉNDICE C: TABLAS ESTADÍSTICAS

**Tabla
C.1**
Crecimiento económico y resultados de la asistencia del Banco en los 21 países del programa de evaluaciones de asistencia a los países
 (En orden alfabético dentro de cada uno de los tres grupos)

País	Calificación del ingreso corriente	Crecimiento per cápita del PIB, 1990–2003 (%) ¹	Período examinado por el DEO
Crecimiento positivo y reducción de la pobreza			
Chile	Ingreso medio alto	4,0	1985–1999
China	Ingreso medio bajo	8,1	Ejercicios 1993–2002
República Dominicana	Ingreso medio bajo	3,9	1985–2002
India	Ingreso bajo	3,9	1990–2000
Túnez	Ingreso medio bajo	3,1	1990–2001
Vietnam	Ingreso bajo	5,7	Ejercicios 1994–2001 ³
Países en transición			
Armenia	Ingreso medio bajo	1990–03: -24,9 1993–03: 7,1 1990–03: 2,6	1993–2002 ⁴
Bulgaria	Ingreso medio bajo	1990–97: -2,5 1997–03: 5,2 1990–03: 0,6	1991–2000 ⁵
Croacia	Ingreso medio alto	1990–93: -13,6 1993–03: 4,5 1993–03: 2,0	1993–2003 ⁶
Lituania	Ingreso medio alto	1990–94: -15,4 1994–03: 5,4 1990–03: 0,6	1992–2002 ⁷
República de Moldavia	Ingreso bajo	1990–99: -9,8 1999–03: 5,9 1990–03: -5,1	1993–2003 ⁸
Mongolia	Ingreso bajo	1990–93: -9,4 1993–03: 2,0 1990–03: 0,4	1991–2000 ⁹
Federación Rusa	Ingreso medio bajo	1990–98: -7,1 1998–03: 6,9 1990–93: -1,5	1992–2001 ¹⁰

Calificaciones de la asistencia del Banco según las evaluaciones de asistencia a los países			
	Resultado general²	Impacto institucional en el desarrollo	Sostenibilidad
	Muy satisfactorio	Considerable	Muy probable
	Satisfactorio	Considerable	Probable
	Moderadamente satisfactorio	Sin calificación	Probable
	Moderadamente satisfactorio	Moderado	Incierto
	Satisfactorio	Considerable	Probable
	Satisfactorio	Moderado	Probable
	Satisfactorio	Considerable	Probable
	1991–97: Insatisfactorio 1997–00: Satisfactorio	Moderado Moderado	Improbable Probable
	1993–2001: Insatisfactorio 2001–03: Satisfactorio	Moderado Considerable	Sin calificación Probable
	Satisfactorio	Considerable	Probable
	Insatisfactorio	Moderado	Improbable
	Parcialmente satisfactorio	Moderado	Improbable
	Ejercicios 1992–98: Insatisfactorio ¹¹ Mediados 1998-2001: Satisfactorio	Moderado Considerable	Muy improbable Probable

(Continúa en la página siguiente.)

**Tabla
C.1**

Crecimiento económico y resultados de la asistencia del Banco en los 21 países del programa de EAP (continuación)
(En orden alfabético dentro de cada uno de los tres grupos)

País	Calificación del ingreso corriente	Crecimiento per cápita del PIB, 1990–2003 (%) ¹	Período examinado por el DEO
Crecimiento moderado o poco satisfactorio y reducción de la pobreza			
Brasil	Ingreso medio bajo	1,2	1990–2002
Guatemala	Ingreso medio bajo	1,1	1985–2001
Jordania	Ingreso medio bajo	0,6	1990–2002
Lesoto	Ingreso bajo	2,0	1990–2000
Marruecos	Ingreso medio bajo	1,0	1997–2000 ¹²
Perú	Ingreso medio bajo	1990–97: 3,6 1997–03: 0,5 1993–03: 2,1	1990–2000
Zambia	Ingreso bajo	–0,9	1996–2001 ¹³
Zimbabwe	Ingreso bajo	–0,9	1990–2000

1. Para los siete países que experimentaron recesiones de transición después de 1990, así como para Perú, el período total se ha subdividido en dos períodos, durante los cuales los países experimentaron tasas de crecimiento marcadamente distintas. En estos casos, los resultados generales de la asistencia del Banco que muestra el gráfico 3.2 representan el promedio de los dos períodos, ponderado en función de la extensión de cada período.

2. Las evaluaciones de asistencia a los países valoran los resultados de los programas de asistencia del Banco, no el avance general del cliente en términos de desarrollo. Evalúan también en qué medida los principales objetivos del programa de asistencia fueron pertinentes y se lograron, sin deficiencias. En los resultados de cada programa de asistencia incide la acción conjunta de cuatro agentes:

(1) el cliente, (2) el Banco, (3) los asociados y otras partes interesadas y (4) fuerzas exógenas, tales como desastres naturales, crisis económicas internacionales, etc. Véase OED,

Country Assistance Evaluation (CAE) Retrospective: OED Self-Evaluation (December 2004), Annex A, CAE Methodology.

3. El Banco llevó a cabo un programa de servicios no crediticios, de amplio alcance, entre los ejercicios de 1988 y 1994; los préstamos a Vietnam se reiniciaron en el ejercicio 1994.

4. Armenia ingresó al Banco Mundial el 16 de septiembre de 1992.

5. Bulgaria ingresó al Banco Mundial el 25 de septiembre de 1990.

6. Croacia ingresó al Banco Mundial el 25 de febrero de 1993.

7. Lituania ingresó al Banco Mundial el 6 de julio de 1992.

8. La República de Moldavia ingresó al Banco Mundial el 12 de agosto de 1992.

9. Mongolia ingresó al Banco Mundial el 14 de febrero de 1991.

10. La Federación Rusa ingresó al Banco Mundial el 16 de junio de 1992.

11. La administración del Banco está en desacuerdo con esta calificación insatisfactoria del resultado en Rusia para los ejercicios del período 1992–1998, a la vez que señala que las numerosas reformas aplicadas después de 1998 reflejaron el asesoramiento brindado por el Banco durante los ejercicios del período 1992–98 y se cimentaron en reformas de ese período.

12. El anterior examen de la asistencia a los países (21 de enero de 1998) comprendió el período de 1983 a 1995.

13. El anterior examen de la asistencia a los países (3 de junio de 1996) comprendió el período de 1983 a 1995.

Calificaciones de la asistencia del Banco según las evaluaciones de asistencia a los países

	Resultado general²	Impacto institucional en el desarrollo	Sostenibilidad
	Satisfactorio	Sin calificación	No susceptible de evaluación
	1985–90: Insatisfactorio 1991–2000: Satisfactorio	Moderado	Probable
	Moderadamente satisfactorio	Moderado	Sin calificación
	Moderadamente insatisfactorio	Moderado	Incierto
	Marginalmente insatisfactorio	Moderado	Probable
	1990–96: Satisfactorio 1997–2000: Insatisfactorio	Considerable Insignificante	Improbable Muy improbable
	Insatisfactorio	Moderado	Probable
	Insatisfactorio	Insignificante	Improbable

**Tabla
C.2**

Resultados de la asistencia del Banco, el enfoque centrado en el alivio de la pobreza y los servicios analíticos y de asesoría a los 21 países del programa de evaluación de asistencia a los países

Resultado general

Países con buen desempeño

Chile: 1985-1999

Resultado muy satisfactorio. El gobierno estaba dispuesto a adoptar las sugerencias del Banco con respecto a políticas que ayudarían a hacer avanzar el crecimiento y reducir la pobreza. Se produjeron mejoras notables en términos de buen gobierno, de una mayor rendición de cuentas en el área de finanzas y de una mejor gestión financiera. El Banco identificó correctamente los problemas y procuró atenuar los estrangulamientos de capacidad en el área de infraestructura.

China: 1993-2002

Resultado satisfactorio. Se ha tenido éxito al poner el énfasis, en primer lugar, en la reforma del sistema y la gestión macroeconómica, seguido por el paso gradual a un énfasis en la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente. El Banco demoró en reconocer problemas crecientes e importantes, como desigualdad, vulnerabilidad, problemas fiscales en aumento y necesidad de una mejor política de medio ambiente.

República Dominicana: 1985-2002

Resultado moderadamente satisfactorio. A principios de la década de 1990, el Nuevo Programa Económico estabilizó la economía, y en adelante los sucesivos gobiernos han profundizado las reformas. Las intervenciones del Banco han tenido un gran impacto en el sector de la educación. La agricultura y el desarrollo rural todavía constituyen brechas críticas. La pertinencia del programa es limitada debido a la ausencia del Banco en momentos clave, y a que el Banco no adoptó iniciativas dinámicas en temas clave como la privatización. La eficacia del programa ha sido limitada.

India: 1990-2000

Resultado moderadamente satisfactorio. A principios de la década de 1990, el Banco brindó apoyo oportuno al ajuste estructural para reanudar el crecimiento económico, que constituía la prioridad más urgente. Se ha observado un fuerte énfasis en el sector social y en la participación y la descentralización estatal, pero un muy escaso impacto de los estudios económicos y sectoriales y un desempeño mediocre de los proyectos. En la primera mitad de la década de 1990 se descuidó la pobreza rural. El gran déficit fiscal de 1997 planteó riesgos para la economía.

Túnez: 1990-2001

Resultado satisfactorio. Se ha observado un mejoramiento en los indicadores sociales, que se encuentran entre los mejores de la región de Medio Oriente y África del Norte, y un compromiso con el desarrollo rural.

Vietnam: 1994-2001

Resultado satisfactorio. Vietnam ha alcanzado uno de los mejores registros en crecimiento y pobreza. Se ha logrado una buena gestión macroeconómica y una estabilidad sostenida.

Enfoque centrado en el alivio de la pobreza en la estrategia de asistencia a los países	La pobreza y las actividades analíticas y de asesoría
<p>Los memorandos económicos del país en 1986 y 1989, y un estudio sobre industria forestal y minería, se centraron en el alivio de la pobreza. Los objetivos iniciales de la asistencia del Banco eran respaldar las políticas de estabilización y las reformas estructurales del gobierno, a fin de restablecer el acceso de Chile a los mercados internacionales de capital y crear las condiciones para un crecimiento más rápido y una reducción sostenida de la pobreza.</p>	<p>Las actividades analíticas y de asesoría resaltaron los elementos que se convirtieron en el fundamento de la estrategia del Banco para Chile: estabilización, ajuste y reforma de la economía, consolidación del crecimiento (memorandos económicos del país e informe del sector financiero), fortalecimiento de la infraestructura necesaria para un crecimiento rápido y sostenido (electricidad, caminos, puertos), alivio de la pobreza, desarrollo de los recursos naturales (industrias forestal y minera, 1986 y 1989) y establecimiento de políticas y prioridades de inversión para la agricultura (1985, 1990).</p>
<p>El objetivo predominante durante las décadas de 1980 y 1990 fue promover una reforma del sistema económico. Tanto el Banco como el pueblo chino consideraban que la reforma del sistema era la clave para la modernización, la reducción de la pobreza y el crecimiento a largo plazo. El énfasis en la pobreza surgió en 1995, en la primera estrategia de asistencia al país autónoma.</p>	<p>El Banco ha efectuado un aporte sustancial a la estrategia de reducción de la pobreza en China, en evolución, a través de sus actividades analíticas y de asesoría, la vigilancia de la pobreza y proyectos diversos. Dos estudios de la pobreza rural (1992 y 2000) brindaron una descripción general de temas relacionados con la pobreza, y propusieron estrategias sensatas para una focalización, a la vez que establecieron la necesidad de un enfoque multisectorial del desarrollo rural mediante proyectos de desarrollo rural integrados. Existe una brecha entre las afirmaciones del Banco acerca de la importancia de los estudios económicos y sectoriales en la estrategia de asistencia al país y las partidas presupuestarias asignadas para dichos estudios.</p>
<p>El Banco cumplió un papel poco significativo en términos de flujos financieros y de influencia en las políticas de la República Dominicana. La estrategia de asistencia al país del año 2000 se centró en el alivio de la pobreza y se fijó dos objetivos principales: (1) ayudar a los habitantes de la República Dominicana a fortalecer el consenso en torno a los pasos necesarios para ejecutar el programa de reforma inconcluso, y (2) apoyar al país para que le fuera posible mantenerse firme en la conquista a largo plazo de las metas de reducción de la pobreza. La estrategia para reducir la pobreza se centró en (a) un crecimiento sostenido, (b) un mayor acceso de los pobres a los beneficios del crecimiento, y (c) la aplicación de políticas de medio ambiente para el desarrollo sostenible.</p>	<p>Un informe económico de 1995, centrado en la política comercial, y un examen de las políticas sociales y estructurales, del año 2000, tuvieron un amplio impacto. Durante la década de 1990 el Banco puso énfasis sobre las tareas de análisis que deberían contribuir al diálogo sobre políticas. El impacto del diálogo y el trabajo sectorial del Banco ha sido variado, con cierta influencia en el sector de energía y en algunos sectores sociales, pero con muy escaso impacto en otras áreas. El trabajo realizado durante 1994 en agricultura, un área de gran importancia, no logró hacer avanzar la reforma.</p>
<p>La erradicación de la pobreza fue la estrategia de desarrollo preponderante en India. No obstante, la pertinencia de la asistencia del Banco para la reducción de la pobreza se incrementó en la segunda mitad de la década de 1990, y aun más después de 1997. La estrategia de asistencia al país de 1997 contenía indicadores que era posible vigilar; uno de estos indicadores era la reducción de la pobreza en un 15% para el año 2010.</p>	<p>La mayor parte de los informes del Banco parecieron tener escaso impacto directo debido a su alcance y su difusión limitados, a la variedad y la riqueza de los aportes intelectuales en la India y a los prolongados procesos internos de creación de consenso y toma de decisiones. Una excepción a esta afirmación fue el informe del Banco sobre liberalización de inversiones y comercio, en la década de 1980. Los nuevos informes económicos del estado, elaborados en estrecha colaboración con institutos locales dedicados a la elaboración de políticas, han tenido un impacto significativo gracias a los análisis oportunos de las deficiencias fiscales estructurales, normativas e institucionales.</p>
<p>Durante los años noventa y principios de la década de 2000, la estrategia preponderante fue el crecimiento con equidad. El Banco puso énfasis en el apoyo a la estabilidad, el crecimiento, una mayor competitividad, el desarrollo humano y el desarrollo rural.</p>	<p>Los estudios económicos y sectoriales fueron pertinentes y de gran calidad, se ajustaron a la estrategia de asistencia del Banco y brindaron una base sólida para el diálogo sobre políticas con el gobierno. El informe sobre alivio de la pobreza, que abordó cuestiones macroeconómicas, sociales y sectoriales, resultó un aporte importante para la estrategia del Banco.</p>
<p>A partir de 1993, las estrategias se centraron en la pobreza, una de las cinco áreas incluidas en su alcance. La meta era lograr el alivio de la pobreza promoviendo el crecimiento económico y apoyando a los sectores sociales. A partir de 1998 la estrategia incluyó también cuestiones relacionadas con el buen gobierno y la transparencia.</p>	<p>El trabajo sobre la pobreza sirvió para dar un sentido de dirección al carácter del programa de préstamos. El alivio de la pobreza se ha logrado gracias a una combinación de factores: crecimiento general, inversiones en infraestructura rural y una focalización más adecuada de los servicios sociales. Entre 1988 y 1993, mientras aguardaba aprobación para reanudar los préstamos, el Banco amplió su base de conocimientos y prestó una amplia gama de servicios no crediticios a Vietnam. Este trabajo sectorial, efectuado en una etapa temprana, constituyó una base eficaz para la selección y la elaboración de los proyectos.</p>

(Continúa en la página siguiente.)

**Tabla
C.2**

Resultados de la asistencia del Banco, el enfoque centrado en el alivio de la pobreza y los servicios analíticos y de asesoría a los 21 países del programa de EAP (continuación)

Resultado general

Países en transición

Armenia: 1993-2002

Resultado satisfactorio. Ha habido una importante contribución al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, aunque la resultante reducción en la pobreza ha sido hasta ahora de escasa magnitud. Las actividades analíticas y de asesoría han contribuido a establecer el nuevo sistema de prestaciones sociales, con una focalización más adecuada. No ha habido mejoramiento en la eficiencia del sector de la educación, el de la energía y algunos aspectos de desarrollo del sector privado. Los sectores de la agricultura y el transporte continúan con problemas que no han sido abordados, y los esfuerzos del Banco por reforzar la eficiencia del sector público no han sido eficaces.

Bulgaria: 1991-2000

Resultado insatisfactorio de 1991 a 1997, y satisfactorio de mediados de 1997 a 2000. El Banco se centró justificadamente en la estabilización y en la reducción de la deuda. Las reformas se paralizaron en la década de 1990, hasta que una nueva estrategia, ejecutada después de 1997, condujo a la introducción de algunas reformas. Después de 1997, Bulgaria continuaba con un desarrollo muy insatisfactorio del sector privado, una focalización deficiente en la pobreza y muy pocas reformas en el sector público.

Croacia: 1993-2003

Resultado insatisfactorio de 1993 a 2001, y satisfactorio de mediados de 2001 a 2003. Las estrategias del Banco fueron en general pertinentes, pero existió cierta desconexión entre los programas de asistencia propuestos y los ejecutados. Antes del ejercicio 2002, el gobierno rechazó propuestas de ajuste y reformas sectoriales en los sectores de administración pública, judicial, de salud y otros. El programa actual de préstamos se enfocó más en la infraestructura que lo indicado por la estrategia de asistencia al país, y menos en el crecimiento, el gasto público y el buen gobierno. Después del ejercicio 2001, el resultado fue satisfactorio, gracias a una mayor pertinencia y eficacia y a una restricción y la nueva focalización del programa de inversiones públicas.

Lituania: 1992-2002

Resultado satisfactorio. El enfoque centrado en el crecimiento y la transición ayudó a estabilizar la economía. Los memorandos económicos del país y el trabajo sectorial destacaron las áreas clave de la reforma. Los préstamos fueron pertinentes excepto en las áreas de desarrollo del sector privado y agricultura, donde hubo problemas que no se abordaron. Los principales aportes fueron los que el Banco realizó en las áreas fiscal, financiera, de energía y transporte de Lituania.

República de Moldavia: 1993-2003

Resultado insatisfactorio. El país continúa fuertemente endeudado. No se ha consolidado el buen gobierno, y las instituciones sociales enfrentan retos en el ámbito fiscal. El gobierno es renuente a adoptar soluciones tendientes a lograr una economía de mercado. La pobreza ha conducido a un movimiento de emigración.

Enfoque centrado en el alivio de la pobreza en la estrategia de asistencia a los países	La pobreza y las actividades analíticas y de asesoría
<p>Uno de los elementos de la estrategia de asistencia al país de 1995 fue el alivio de la pobreza, junto con una focalización más adecuada de la protección social. La estrategia de asistencia al país de 1997 incluyó el alivio de la pobreza a través del fortalecimiento de las redes de seguridad social y la reforma de las áreas de salud y educación. La estrategia de asistencia al país de 2001 se centró en el desarrollo del sector privado, el buen gobierno y el desarrollo del capital humano.</p>	<p>La reducción resultante en la pobreza hasta ahora ha sido limitada, pero a través de los préstamos y de las actividades analíticas y de asesoría, el Banco ha contribuido a establecer un nuevo sistema de prestaciones sociales, claramente dirigido a los pobres. El tema del alivio de la pobreza se abordó en una etapa temprana, a través de las tareas de análisis y los préstamos para fines de ajuste.</p>
<p>El Banco ha mantenido sin cambios su principal objetivo estratégico en Bulgaria, a saber, facilitar la transición de Bulgaria a una economía de mercado, (1) dando apoyo a la estabilización macroeconómica y al crecimiento sostenible, (2) facilitando la expansión de las actividades del sector privado y (3) abordando el problema de la pobreza mediante el establecimiento de un sistema de protección social eficaz y viable en términos financieros, así como mediante otros programas para el sector social.</p>	<p>La evaluación social y la investigación de participación llegaron demasiado tarde para ser utilizadas en la evaluación de la pobreza de 1997. El grado de pertinencia de evaluación fue moderada, y su realización no fue del todo oportuna. En primer lugar, la encuesta de 1997 en que se basó la evaluación de la pobreza no era representativa de la situación de pobreza, pues se había realizado en el pico de la crisis, cuando la hiperinflación había tenido un impacto inmediato y de gran envergadura. En segundo lugar, la evaluación de la pobreza se completó demasiado tarde para ser plenamente útil en la preparación de los préstamos para fines de ajuste en apoyo a la protección social (ejercicio 1999). Aun si se hubiera concluido a tiempo para poder ser utilizada en la preparación de estos préstamos, no habría sido útil, por brindar una imagen errónea de la pobreza y porque no aconsejaba sobre el alcance que debería tener una focalización mejorada. En tercer lugar, el Banco no fortaleció la capacidad local para llevar a cabo encuestas de medición de niveles de vida.</p>
<p>La estrategia de asistencia al país de 1995 se propuso ayudar a Croacia en la transición de la transformación a la estabilización con crecimiento sostenido. La estrategia de asistencia al país de 1999 adoptó, como uno de sus objetivos principales, el de detener el avance de la pobreza.</p>	<p>A lo largo de la década de 1990, no fue posible ejecutar los componentes específicos del programa de estudios económicos y sectoriales, debido a la falta de acuerdo gubernamental. Por lo tanto, el impacto del trabajo realizado fue escaso, pese a que el trabajo había sido de buena calidad. El resultado del programa de asistencia del Banco no fue satisfactorio sino hasta el año 2001. El Banco tuvo menor actividad en las áreas de alivio de la pobreza y desarrollo social, pues el gobierno no propició la asistencia del Banco en estas áreas hasta el año 2000. El estudio sobre vulnerabilidad, que estaba programado desde la estrategia de asistencia al país de 1995, se demoró excesivamente. Si bien el Banco apoyó reformas en el área de pensiones y algunos sectores sociales, los clientes percibían que el Banco no tenía ni un compromiso firme ni un fuerte impacto sobre la pobreza.</p>
<p>Los objetivos generales del Banco durante los últimos diez años fueron brindar asistencia en la transición y trabajar en aras de reducir la pobreza ayudando a reanudar el crecimiento general.</p>	<p>Las actividades analíticas y de asesoría del Banco también se vieron determinadas por el enfoque central del Banco en los temas clave relativos a ajustes en el programa de préstamos, y los memorandos económicos del país contribuyeron a definir distintos temas y proponer reformas. Los informes sectoriales, así como las actividades realizadas con el apoyo del Fondo de Desarrollo Institucional, abordaron oportunamente cuestiones importantes y brindaron orientación pertinente a los memorandos económicos del país.</p>
<p>La estrategia del Banco a mediados de la década de 1990 respaldó el programa de reforma del gobierno con miras a lograr un crecimiento autosuficiente a partir de (1) una mayor competitividad, en particular en la agricultura, (2) el uso más eficiente de la energía, (3) el surgimiento de un sector de servicios y (4) el mejoramiento de los recursos humanos del país. La estrategia de asistencia al país de 1999 observó que la República de Moldavia era uno de los países más pobres de Europa, y tenía uno de los niveles más bajos de inversión extranjera directa. La actividad de préstamos vinculados a la pobreza fue un punto central específico de la estrategia de asistencia al país de 1999, que propuso préstamos para fines de protección social, un fondo de inversión social y una reforma salud.</p>	<p>Las actividades analíticas y de asesoría del Banco por lo general resultaron pertinentes e influyeron sobre las decisiones del gobierno y los donantes. Los donantes y el gobierno consideraron útil el trabajo del Banco en el área de pobreza, que tuvo un impacto directo en las reformas sociales.</p>

(Continúa en la página siguiente.)

**Tabla
C.2**

Resultados de la asistencia del Banco, el enfoque centrado en el alivio de la pobreza y los servicios analíticos y de asesoría a los 21 países del programa de EAP (continuación)

Resultado general

Países en transición (cont.)

Mongolia: 1991-2000

Resultado parcialmente satisfactorio. El Banco ayudó a superar la crisis inicial y reanudó el crecimiento, pero no logró que se avanzara hacia los objetivos institucionales y de política esenciales para dar apoyo a un crecimiento general. El programa de préstamos, el estudio económico y sectorial, la coordinación de los donantes y las políticas lograron resultados positivos, pero con claras limitaciones. En particular, el impacto del programa de préstamos se vio restringido por proyectos insatisfactorios en las áreas de bancos y energía, así como por la pertinencia cada vez menor de la transición de emergencia. El Banco también realizó aportes destinados a superar la crisis inicial y a reanudar el crecimiento y proteger los sectores vulnerables durante la transición.

Federación Rusa: 1992-2001

Resultado insatisfactorio de 1992 a 1998, y satisfactorio de mediados de 1998 a 2001. Antes de 1998, el entorno macroeconómico era volátil e insostenible. La gestión del sector público y el desarrollo del sector privado continúan siendo esenciales para enfrentar el desafío del desarrollo. Desde 1998 se ha producido un mejoramiento general en la situación macroeconómica, a la vez que se ha observado una identificación más generalizada. Esto sugiere que es probable que se mantenga el programa de reformas. No obstante, la economía sigue siendo vulnerable ante las crisis.

Países con desempeño moderado y poco satisfactorio

Brasil: 1990-2002

Resultado satisfactorio. El Banco realizó aportes considerables en las áreas de recursos humanos y educación, y cumplió un papel esencial en el fortalecimiento de la capacidad institucional en el área de medio ambiente desde principios de la década de 1990. Ha habido algunos avances frente a la pobreza gracias a la estabilización macroeconómica.

Guatemala: 1985-2001

Resultado insatisfactorio de 1985 a 1990, y satisfactorio de 1991 a 2000. En la década de 1980, el gobierno desconfiaba del Banco. Los resultados de la asistencia del Banco (en términos de reforma de políticas y crecimiento) mejoraron después del inicio de la estabilización durante el gobierno de Serrano en 1990, y del acuerdo de paz a principios de la década de 1990. La asistencia del Banco respaldó programas pactados en el acuerdo de paz. De este modo, finalmente, se logró hacer frente a los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social.

Jordania: 1990-2002

Resultado moderadamente satisfactorio. El Banco ayudó a Jordania a estabilizar su economía luego de la crisis de la deuda y los trastornos ocasionados por la Guerra del Golfo, en 1991. Sin embargo, pese a las amplias reformas sectoriales, el crecimiento hasta el año 2000 fue lento.

Lesoto: 1990-2000

Resultado moderadamente insatisfactorio. La mitad de la población vive por debajo de la línea de pobreza, y la desigualdad de ingreso se encuentra entre las más marcadas del mundo. Pese al éxito en el plano macroeconómico, la economía ha tenido problemas de gobernabilidad que han coartado su avance.

Enfoque centrado en el alivio de la pobreza en la estrategia de asistencia a los países	La pobreza y las actividades analíticas y de asesoría
<p>La segunda estrategia de asistencia al país, de 1996, se centró explícitamente en el alivio de la pobreza. La finalidad fue promover el desarrollo a través de iniciativas directas dirigidas a aliviar la pobreza.</p>	<p>El programa planificado de préstamos del Banco motivó que sus informes analíticos tuvieran un enfoque sectorial. Durante la década de 1990 se elaboraron ocho estudios económicos y sectoriales formales, entre ellos tres memorandos económicos del país, informes sectoriales sobre agricultura (ejercicio 1995), energía (ejercicio 1996) y transporte (ejercicio 1999), una evaluación de la pobreza (ejercicio 1996) y un examen de las empresas públicas (ejercicio 1997). El Banco también elaboró un examen del sector financiero, ayudó al gobierno a preparar su plan nacional de protección ambiental en 1995 y brindó apoyo a una evaluación de participación de niveles de vida, llevada a cabo por la Oficina Nacional de Estadísticas en el año 2000.</p>
<p>A lo largo de este período, el objetivo principal del Banco fue facilitar la transición de Rusia de una economía planificada a una de mercado, y ayudar a evitar los costos humanos y las consecuencias geopolíticas de un vuelco ostensible de la política; para lo cual se propició la reestructuración de antiguas empresas, se crearon empresas nuevas, se mejoró el entorno de inversión y se reformó el sistema de protección social.</p>	<p>Hasta 1995, el Banco asignó únicamente una prioridad secundaria a los estudios económicos y sectoriales, y no divulgó sus conclusiones al público en general. Entre 1997 y 2000 se elaboraron informes sobre diversas áreas, como pobreza y desigualdad. El estudio Making Transition Work for Everyone actualizó y complementó diversos estudios sobre la pobreza y resaltó las consecuencias negativas de la transición en Rusia en materia de pobreza y desigualdad.</p>
<p>El alivio de la pobreza fue un objetivo central de la asistencia del Banco a lo largo de los años noventa y a principios de la década de 2000. Era habitual definir el crecimiento como un medio (o un objetivo intermedio) para lograr un objetivo final.</p>	<p>En términos generales, el estudio económico y sectorial fue pertinente y de buena calidad. La mayor importancia que se asignó a los servicios no crediticios se debió a la capacidad del Banco de contribuir a las reformas sectoriales, así como a su propia conciencia de la disminución de su importancia como fuente de financiamiento. Algunos estudios económicos y sectoriales tuvieron un impacto significativo sobre la formulación de las políticas sectoriales y los proyectos del Banco.</p>
<p>En la década de 1980, el gobierno se mostró poco comprometido a abordar problemas que exacerbaban la pobreza y la desigualdad. No fue sino en la década de 1990 que el Banco comenzó a concentrarse en la reducción de la pobreza, la estabilización y la reforma económica.</p>	
<p>En 1999, Jordania reiteró los objetivos de la estrategia de 1995, que se había centrado en acelerar el crecimiento económico, promover la inversión privada y el desarrollo de la exportación, promover el desarrollo humano y mejorar la ordenación de los recursos hídricos. Los objetivos de la estrategia de asistencia al país de 2002 fueron los mismos que los de 1999: crecimiento sostenido para crear puestos de trabajo y reducir la pobreza.</p>	<p>Las dos evaluaciones de la pobreza ayudaron a resolver las controversias que habían surgido debido a diferencias en el amplio espectro de estimaciones sobre la pobreza. En ellas se examinaron las cifras proporcionadas por el Banco, y se las consideró justificables. Las actividades analíticas y de asesoría del Banco han sido sólidas, y han influido en el punto de vista del gobierno.</p>
<p>La estrategia de asistencia al país de 1994 proponía un abordaje triple: ayudar al gobierno a profundizar las reformas estructurales, mejorar su capacidad de ejecutar el programa y captar los beneficios del proyecto de exportación de recursos hídricos de Lesoto (LHWP). La estrategia de asistencia al país reconocía la grave situación de pobreza e identificaba, como su causa principal, la falta de crecimiento económico. No fue sino en la estrategia de asistencia al país de 1996 que el enfoque principal se desplazó a la reducción de la pobreza. Las finalidades principales de dicha evaluación de asistencia al país fueron promover el uso intensivo de mano de obra, invertir en recursos humanos, aprovechar al máximo el impacto del proyecto de exportación de recursos hídricos para la reducción de la pobreza e incrementar la capacidad institucional.</p>	<p>El análisis sectorial llevado a cabo durante las décadas de 1980 y 1990 en general fue sólido y satisfactorio, pero tuvo algunas deficiencias. Las actividades analíticas y de asesoría tuvieron particular eficacia en el sector de la educación. El plan de acción de la evaluación de la pobreza de 1995 no fue seguido por un trabajo económico amplio. Se abordaron tres áreas—agricultura, finanzas y educación— pero se ignoraron las de salud y población.</p>

(Continúa en la página siguiente.)

**Tabla
C.2**

Resultados de la asistencia del Banco, el enfoque centrado en el alivio de la pobreza y los servicios analíticos y de asesoría a los 21 países del programa de EAP (continuación)

Resultado general

Países con desempeño moderado y poco satisfactorio (cont.)

Marruecos: 1997-2000

Resultado marginalmente insatisfactorio. Los resultados en términos de crecimiento y pobreza han sido muy escasos. Se ha observado un incremento en el déficit presupuestario, y no se han producido las reasignaciones presupuestarias esperadas. La gestión del sector público ha sido sumamente endeble, y el crecimiento no ha tenido carácter general. El gobierno ha alcanzado un acuerdo con la UE para la liberalización del comercio.

Perú: 1990-2000

Resultado satisfactorio de 1990 a 1996 e insatisfactorio de 1997 a 2000. La primera parte de la década de 1990 fue un período de muchos avances, en el que se lograron la estabilización macroeconómica, la reducción de la pobreza —entre 1991 y 1997— y mejoramientos en indicadores sociales e infraestructura. Después de 1997 sobrevino un período de crisis económica y estancamiento, durante el cual el programa de asistencia no pudo alcanzar con eficacia sus metas de desarrollo. El gobierno aplicó políticas que directamente minaron el fortalecimiento institucional y las inversiones en capital humano. El Banco brindó apoyo presupuestario sin abordar los cambios de rumbo en materia de políticas ni la base imponible en franco deterioro.

Zambia: 1996-2001

Resultado insatisfactorio. El Banco cumplió un papel de gran envergadura en la elaboración del programa de políticas; esto constituyó un reflejo del elevado nivel de influencia financiera del Banco y la diversificación de su cartera. El Banco alentó una estabilización en el plano macroeconómico. Con mayor pertinencia y eficacia, el Banco podría haber promovido un crecimiento económico más rápido, revertido las tendencias en el ingreso per cápita y reducido la pobreza. Si bien la cartera del Banco mostró mayor diversidad, e incluyó un énfasis sobre la infraestructura económica y los servicios sociales, los préstamos para proyectos de inversión estuvieron fuertemente orientados a la modernización de la infraestructura, con escaso énfasis y éxito en la promoción de las reformas sectoriales pertinentes.

Zimbabwe: 1990-2000

Resultado insatisfactorio. El Banco mostró un compromiso muy exiguo con la estabilidad macroeconómica. Las reformas económicas tendientes a la liberalización, a principios de la década de 1990, no siguieron una secuencia adecuada. Faltó un marco de política general que hubiera podido respaldar los logros sectoriales y de cada proyecto. El Banco no logró infundir una comprensión suficientes de la identificación del país con el programa y el consenso entre los responsables de la toma de decisiones.

Enfoque centrado en el alivio de la pobreza en la estrategia de asistencia a los países	Las actividades analíticas y de asesoría y la pobreza
<p>La estrategia de asistencia al país de 1997 se propuso acelerar el crecimiento y aliviar la pobreza mediante (1) una reducción del déficit del sector público y una reasignación de gastos, (2) una amplia reforma del sector público y un desarrollo continuo del sector privado y (3) la ejecución de programas de desarrollo social y rural destinados a reducir la brecha entre géneros y a mejorar la gestión ambiental.</p>	<p>Las actividades analíticas y de asesoría en Marruecos en general son de elevada calidad pero relativamente costosas, con un costo muy superior al promedio, en los últimos años, para Medio Oriente y África del Norte y para el Banco en su conjunto. Según el examen de asistencia al país de 1997, no se había utilizado adecuadamente gran parte del trabajo excelente realizado por el Banco sobre los aspectos económicos y sectoriales de Marruecos, y se recomendó destinar relativamente más recursos a divulgación y logro de consenso.</p>
<p>Las estrategias de asistencia al país anteriores a 1994 se centraron en la estabilización de la economía. A partir de 1997, el Banco se centró en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. El Banco también reconoció que la inversión en el capital humano y físico podría ayudar a mejorar la situación de pobreza.</p>	<p>La calidad del programa de actividades analíticas y de asesoría desde la estrategia de asistencia al país de 1997 fue satisfactoria en términos generales, debido a que se había acordado centrarse en la reducción de la pobreza. Los responsables de la elaboración de políticas consideraron que el estudio económico y sectorial fue uno de los productos más valiosos del Banco. El Banco también funcionó como catalizador para ampliar el diálogo y las consultas para la reducción de la pobreza a través del diálogo sobre la pobreza, que reunió al gobierno, otros donantes, la sociedad civil y el sector privado.</p>
<p>El programa del Banco estuvo orientado por tres estrategias para el país con el objetivo común de promover el crecimiento sostenible para reducir la pobreza. Los cuatro temas recurrentes en todas las estrategias de asistencia al país fueron (1) la promoción de un entorno macroeconómico estable, (2) la privatización de empresas estatales, (3) la focalización de la asistencia centrándola directamente en los pobres y (4) la mejora de la eficiencia y el buen gobierno del sector público.</p>	<p>A mediados del ejercicio 2002, seis años después del examen del gasto público anterior, se llevó a cabo un nuevo examen del gasto público de participación. La mejor gestión del gasto público tuvo un papel importante en el logro de una mayor eficiencia del estado, la canalización de recursos de los países pobres muy endeudados (PPME) y la ejecución de la próxima estrategia de lucha contra la pobreza (ELP). El examen del gasto público fue sumamente pertinente. En particular, subrayó los vínculos entre gasto público, crecimiento y pobreza, así como los déficit fiscales que aún constituyen un impedimento para la estabilización macroeconómica. No obstante, no se abordó con la necesaria profundidad la insuficiencia de la iniciativa mejorada para los países pobres muy endeudados, destinada al alivio de las restricciones al presupuesto discrecional.</p>
<p>Desde hace casi dos décadas se mantiene sin cambios el objetivo doble de reducir los déficit fiscales y promover un crecimiento con equidad. Estos objetivos se expusieron por primera vez en el memorando económico del país de 1980, y se repitieron, con algunas modificaciones, en las estrategias para el país de los ejercicios de 1992, 1994 y 1997. En la década de 1990 se añadieron a las estrategias para el país el desarrollo del sector privado, el alivio de la pobreza, el capital humano y el desarrollo rural.</p>	<p>Fuera de la mención de la necesidad de una distribución más equitativa de los bienes, y de la inseguridad alimentaria, el memorando sobre el sector agrícola de 1991 no hizo mención alguna a la pobreza en las áreas rurales. Esta omisión es digna de ser mencionada, considerando que siguió al informe sobre el desarrollo mundial de 1990, dedicado a la pobreza. En el período 1991-1996 se brindó escasa atención a las áreas de pobreza y protección social, y nunca se ha llevado a cabo una evaluación cabal de la pobreza. El memorando económico del país de 1995 fue considerado una evaluación de la pobreza, pero contenía únicamente un perfil superficial de la pobreza, y no proponía un plan ni una estrategia para reducirla. En la estrategia del Banco de 1997 se afirmó que la prevalencia de la pobreza no tenía un alcance tan amplio como en otros países del Sur del Sahara, pero que era probable que en el período entre 1990 y 1995 se hubiera incrementado. En 1996 se publicó un análisis de situación de pobreza, y el trabajo de focalización geográfica realizado en 1997 constituyó la base del proyecto de acción comunitaria durante el ejercicio 1998.</p>

**Tabla
C.3****Pertinencia de las estrategias de asistencia
del Banco en los 21 países del programa de EAP**

	Gestión económica y comercio	Desarrollo del sector privado y gobierno del sector público	Protección y desarrollo social y humano	Entorno y desarrollo rural y urbano
Países con buen desempeño				
Chile				
Ejercicios 1986-88	Ajuste estructural			
Ejercicios 1988-93		Ajuste del sector financiero	Ajuste del sector social	
Ejercicios 1993-95 y 96-98			Transporte	Educación y salud
China				
1980-90 y anterior década de 1990	Gestión macroeconómica y reforma del sistema			
Estrategia de asistencia al país 1995	Reformas macroeconómicas y estructurales	Estrangulamientos de infraestructura	Reducción de la pobreza	Protección del medio ambiente
Estrategia de asistencia al país 1997	Crecimiento macroeconómico	Infraestructura y estabilidad	Desarrollo humano	Protección del medio ambiente y reducción de la pobreza
Estrategia de asistencia al país 2002	Aceleración de la transición	Clima para la inversión Aceleración de la transición		Migración rural/agrícola a zonas urbanas Sostenibilidad ambiental
República Dominicana				
Estrategia de asistencia al país 1988	(1) Establecer el diálogo y reconstruir la imagen del Banco, (2) lograr transferencias netas positivas, y (3) utilizar el trabajo analítico del Banco y las operaciones de préstamo para respaldar los esfuerzos del gobierno destinados a estabilizar y reactivar la economía.			
1994-96	El proyecto de estrategia para el país nunca se convirtió en una estrategia oficial, pues el Banco tenía reservas acerca del país y hacia dónde se dirigía.			
1996-99	Crecimiento sostenido	Privatización del sector de energía eléctrica	Inversión en capital humano	Gestión de recursos naturales
2000-02	Liberalización del comercio	Mejoramiento del entorno empresarial Reforma del sector financiero Mejoramiento del sistema de justicia	Seguridad social Mejoramiento de servicios sociales, de educación y de salud Medidas de protección social básica para los pobres	Reforma del sector agrícola Desarrollo rural Mejoramiento del medio ambiente Turismo
India				
1990-mediados década 1990	Reformas para un crecimiento sostenible, mejoramiento de la gestión macroeconómica y liberalización del régimen de comercio e inversión		Desarrollo humano (para un mejoramiento general de los servicios sociales primarios)	Protección del medio ambiente
Segunda mitad década de 1990	Estudio de las finanzas del estado	Mayor atención a las reformas sectoriales Asistencia para establecer un marco conducente a una inversión privada eficiente en proyectos de infraestructura	Reducción de la pobreza Reestructuración de programas sociales y suministro a los pobres de conocimientos para participar en la nueva economía de mercado, más competitiva	

Calificaciones, comentarios y cualificaciones

Pertinencia considerable. En la mayor parte de los casos, el Banco efectuó un diagnóstico correcto de los problemas e identificó objetivos que incrementarían las perspectivas de crecimiento del país y el bienestar de sus habitantes. En la década de 1990 se pudo observar claramente que, para aliviar la pobreza y mejorar el bienestar de los seres humanos, era necesario mejorar la calidad y la cantidad de los servicios de salud y educación. El Banco también ayudó a mejorar la infraestructura de transporte a fin de contribuir al crecimiento.

Pertinencia considerable. Los cuatro objetivos principales del Banco—promoción de una reforma del sistema y una mejor gestión macroeconómica, reducción de la pobreza, desarrollo de la infraestructura y protección del medio ambiente—han ayudado a abordar los problemas más urgentes relativos al desarrollo de China. El cambio gradual que llevó a poner el énfasis en la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente también se ha realizado en la dirección correcta, pese a que el Banco en algunos casos demoró en reconocer la importancia de ciertos problemas, tales como la creciente desigualdad y vulnerabilidad, los problemas fiscales intergubernamentales y la necesidad de una mayor coordinación de la política de medio ambiente y la ordenación de los recursos hídricos. En algunas áreas, como el sector financiero y la reforma empresarial, el asesoramiento del Banco perdió relevancia durante la segunda mitad de la década de 1990. Dado que en el ejercicio 2000 el Banco puso fin a la incorporación de China a la Asociación Internacional de Fomento, se han incrementado las restricciones a los préstamos del Banco para los sectores sociales y las regiones pobres.

Pertinencia moderada. El Banco tuvo una influencia limitada inmediatamente después del Nuevo Programa Económico en la República Dominicana, pero comenzó a recuperarse a fines de la década de 1990. El programa del Banco ha dado apoyo a los mejoramientos, en especial en materia de educación, donde tuvo una influencia importante. Los avances en la infraestructura han sido de carácter diverso, debido a que se prestó atención insuficiente a las cuestiones institucionales y reglamentarias. La agricultura y el desarrollo rural constituyeron brechas críticas en el programa de reformas del país y la estrategia de asistencia del Banco. El programa de asistencia del Banco tuvo una importancia limitada, debido a la falta de continuidad en el diálogo y a la ausencia de préstamos del Banco en momentos críticos, y porque el Banco no adoptó iniciativas de anticipación en ciertas áreas estructurales clave, como la privatización, donde gozaba de una ventaja comparativa.

Pertinencia considerable. Si bien durante la primera mitad de la década de 1990 el Banco descuidó el tema de la pobreza rural, ofreció apoyo oportuno a un ajuste estructural para reanudar el crecimiento económico, que constituía la prioridad más urgente. También se hizo evidente una mayor preocupación por la suficiencia del marco normativo e institucional en el sector de energía y para el desarrollo humano. La pertinencia de la asistencia del Banco se tornó más importante en la segunda mitad de la década de 1990, cuando su preocupación por la suficiencia del marco normativo e institucional se amplió a otros sectores—en especial los recursos hídricos—y a los estados, y gracias a su estudio con profundidad de la estrategia de desarrollo rural de India y a la mayor atención que el programa de préstamos prestó al desarrollo social y a la pobreza rural. Hacia mediados de la década de 1990 ya se había logrado capacidad crediticia, estabilización y un crecimiento más rápido, debido a las reformas fiscales y estructurales de principios de esa década. De ser una economía cerrada y controlada, sin duda India ha logrado grandes avances hacia la integración en la economía mundial. Sin embargo, desde 1997 la estabilidad macroeconómica ha estado en situación de riesgo, debido al déficit fiscal. La reducción de la pobreza se ha visto limitada, con pobreza severa en áreas rurales asociada con servicios sociales y de infraestructura inadecuados. Diez años después del apartamiento del viejo modelo de desarrollo, aún se encuentra pendiente un programa de reforma de gran envergadura.

(Continúa en la página siguiente.)

Tabla C.3		Pertinencia de las estrategias de asistencia del Banco en los 21 países del programa de EAP (continuación)			
	Gestión económica y comercio	Desarrollo del sector privado y gobierno del sector público	Protección y desarrollo social y humano	Entorno y desarrollo rural y urbano	
Países con buen desempeño (cont.)					
Túnez					
Mediados década 1990 (en función del memorando económico del país 1995)	Integración económica		Estabilidad social	Sostenibilidad ambiental	
Estrategia de asistencia al país 2000	Crecimiento con equidad, con énfasis sobre la estabilidad y el crecimiento, dando impulso a la competitividad y fortaleciendo la orientación hacia el exterior	Revitalización de la inversión privada	Desarrollo humano	Desarrollo rural	
Vietnam					
1993, 1994, 1995	Mantenimiento de la estabilidad macroeconómica Apoyo a una transición rápida a una economía de mercado	Desarrollo del sector privado Reforma del sector financiero Infraestructura (transporte, energía eléctrica, irrigación, abastecimiento de agua)	Alivio de la pobreza y apoyo a los sectores sociales	Reforma de la tenencia de la tierra Protección del medio ambiente	
1998	Mantenimiento de la estabilidad macroeconómica Apoyo a una rápida transición	Desarrollo del sector privado Reforma del sector financiero Infraestructura Reforma del sector público Transparencia Descentralización	Alivio de la pobreza y apoyo a los sectores sociales Participación	Reforma de la tenencia de la tierra Protección del medio ambiente	
Países en transición					
Armenia					
1993	Estabilización económica Reformas estructurales para completar la transición a una economía de mercado	Fortalecimiento institucional Modernización de la infraestructura Promoción del desarrollo y el crecimiento del sector privado	Alivio de la pobreza y apoyo para una mejor focalización de la protección social		
Mediados década 1990	Consolidación de la estabilidad macroeconómica	Promoción de un rápido desarrollo del sector privado a través de mayores reformas estructurales; fortalecimiento del sistema financiero y del marco legal y judicial, y alivio de estrangulamientos graves en los sectores de energía, transporte y agua			

Calificaciones, comentarios y cualificaciones

Pertinencia considerable. La asistencia del Banco, en forma conjunta con la del FMI y otros donantes, contribuyó al mantenimiento de la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales, lo que a su vez facilitó el crecimiento. La asistencia del Banco contribuyó a mejorar la solidez general del sistema bancario y a un avance significativo en los sectores rurales y sociales. Se avanzó considerablemente hacia el logro de las metas de desarrollo del milenio. No obstante, los esfuerzos por facilitar el crédito rural y la consolidación de la tierra fueron menos eficaces. El Banco no prestó suficiente atención a los programas sociales del país, que se encontraban en expansión, y no efectuó exámenes periódicos del gasto público.

Pertinencia elevada. Aun con un avance limitado, el Banco no perdió de vista las reformas estructurales, así como la modernización de la infraestructura y el alivio de la pobreza, ambas áreas prioritarias para el gobierno. Además, el Banco ha realizado aportes valiosos orientando las inversiones hacia las áreas identificadas como de beneficio para los pobres en el trabajo sectorial y de investigación. En muchos sentidos, el desempeño del Banco ha sido ejemplar, en tanto ha asumido riesgos apropiados en actividades afectadas por salvaguardas, ha asignado prioridad a las actividades de asociación, se ha centrado en la inclusión de minorías étnicas como beneficiarias de los proyectos del Banco y ha realizado esfuerzos por promover la participación del sector privado y las ONG locales en conferencias de donantes y sesiones de estrategia. La calidad de los servicios, tanto de préstamos como no crediticios, ha sido elevada. El punto débil principal de la asistencia del Banco ha sido su carácter amplio, pues abarca numerosos sectores y subsectores. Como en muchos otros países, la falta de selectividad se vincula a las presiones internas y externas sobre el Banco, al exigiársele estar presente en la mayoría de los sectores.

Pertinencia elevada. El énfasis sobre la renovación de la infraestructura y el desmantelamiento de los restos de una economía de planificación centralizada fue sumamente apropiado para el país, en especial durante la primera mitad de la década. El tema del alivio de la pobreza se abordó en una etapa temprana, a través del trabajo de análisis y los préstamos para fines de ajuste. Los préstamos para proyectos de inversión y para fines de ajuste generalmente tuvieron una sincronización adecuada. La mayor importancia asignada a los sectores sociales fue sumamente pertinente. No obstante, dos áreas significativas recibieron atención insuficiente hasta el año 2001: las medidas adicionales para dar apoyo al desarrollo del sector privado y la modernización del sector público. La estrategia de asistencia al país de 2001 dio una nueva orientación a la iniciativa de reforma, destacando que se necesitaban medidas adicionales para dar apoyo al sector privado y ayudar a modernizar el sector público.

(Continúa en la página siguiente.)

Tabla C.3		Pertinencia de las estrategias de asistencia del Banco en los 21 países del programa de EAP (continuación)			
	Gestión económica y comercio	Desarrollo del sector privado y gobierno del sector público	Protección y desarrollo social y humano	Entorno y desarrollo rural y urbano	
Países en transición (cont.)					
Armenia (continuación) 2001		Creación de puestos de trabajo mediante el desarrollo del sector privado Mejoramiento de los servicios del sector público y el buen gobierno	Reconstrucción del capital humano Fortalecimiento de la red de seguridad social y reforma de los sistemas de salud y educación		
Bulgaria Ejercicios 91-93	La primera estrategia se centró en la asesoría sobre políticas, el problema de la importante deuda externa y la asistencia a Bulgaria en el proceso de reprogramación del servicio de la deuda. La estrategia para el ejercicio 1993 proponía un programa quinquenal, de US \$300 millones por año, con un 40% aproximadamente destinado a préstamos para ajuste, entre ellos un préstamo para la reforma del sector financiero y empresarial.				
1996			Sectores sociales	Medio ambiente	
1998		Apoyo a las reformas de empresas estatales, y a los sectores bancario y de energía Reformas en la administración estatal, la administración pública y el sector judicial	Protección social	Agricultura Apoyo al cumplimiento de las normas de la UE sobre medio ambiente	
Croacia 1995		Reforma a las finanzas públicas Crecimiento liderado por el sector privado Modernización de la infraestructura			
1999	Contención de la pobreza	Reducción de las dimensiones y mejoramiento de la eficiencia del sector público Mejoramiento del buen gobierno Creación de condiciones para un verdadero desarrollo sectorial			
Lituania 1994	Mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y financiera Fortalecimiento del sector financiero, incluida la privatización de bancos	Liberalización y desarrollo del sector privado Reorientación del sector de energía Mantenimiento y desarrollo de infraestructura física	Suministro de protección social focalizada		
1999		Fortalecimiento de la competitividad abordando el gobierno institucional, las leyes de quiebra, el sistema judicial, la infraestructura y la regulación del sector de energía Fortalecimiento de la administración pública en el ámbito central y el subnacional Modernización de la infraestructura		Aumento de la productividad rural Mejoramiento del medio ambiente	

Calificaciones, comentarios y cualificaciones

Pertinencia considerable. Las estrategias fueron pertinentes para abordar las restricciones a las que estaba sujeta Bulgaria. En los primeros años, la prioridad era establecer los cimientos de la estabilidad macroeconómica y ayudar a Bulgaria a efectuar la transición a una economía de mercado, con particular énfasis sobre la reforma empresarial y financiera y el sector de energía. El enfoque centrado en la reestructuración de la deuda también era apropiado. El tratamiento cauteloso de los préstamos en la estrategia de asistencia al país del ejercicio 1996, la advertencia de una crisis inminente a menos que se abordaran reformas decididas en los sectores financiero y empresarial, y la continuación de los estudios económicos y sectoriales fueron la estrategia correcta para Bulgaria en ese momento. Después de 1997, el enfoque más centrado en las reformas de la estrategia de asistencia al país del ejercicio 1998 también fue pertinente, tanto para el crecimiento sostenible como para el alivio de la pobreza. No obstante, la estrategia hubiera sido más sólida si hubiera vinculado el fortalecimiento de la administración pública con el desarrollo del sector privado y la asistencia a Bulgaria para obtener acceso a la UE.

Pertinencia considerable. En términos generales, las propuestas estratégicas planteadas en las dos estrategias de asistencia al país estaban bien diseñadas, pero no fueron aplicadas en su totalidad. Estas propuestas daban por supuesto que el fin de las hostilidades abiertas auguraba el apoyo del gobierno a un amplio programa de ajuste estructural. Las intenciones de reformar la inversión y la administración pública y el sistema judicial fueron difíciles de trasladar al plano operativo. La estrategia de asistencia al país del ejercicio 1999 reconoció deficiencias en las áreas de privatización y educación, pero no propuso soluciones. La encuesta a clientes llevada a cabo en 1998 reveló que no se percibía que la reducción de la pobreza fuera una prioridad del Banco. Al no materializarse los préstamos para fines de ajuste, el Banco permitió que se expandieran los préstamos para proyectos de infraestructura, y brindó apoyo a un programa de inversión pública de mayor envergadura, con una nueva focalización limitada, en momentos en que Croacia necesitaba reducir y volver a focalizar el gasto público.

Pertinencia elevada. Las estrategias fueron pertinentes para abordar las restricciones a las que estaba sujeta Lituania. Fue un acierto asignar prioridad, en una etapa temprana, al restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y del crecimiento, a la vez que se brindaba asistencia para la transformación de la economía lituana. También constituyó un acierto el énfasis otorgado a los sectores de energía, infraestructura y focalización de la protección social. El mayor alcance de la estrategia de asistencia del Banco en la estrategia de asistencia al país del ejercicio 1999 también fue apropiado, en particular porque se abordaban ciertos temas sociales que el programa de acceso a la UE no trataba específicamente, a la vez que se daba apoyo explícito al programa de acceso de la UE. La hipótesis de “crisis externa” incluida como alternativa de nivel máximo también fue adecuada. La estrategia de asistencia al país fue sumamente pertinente, pues abordó limitaciones esenciales que afectaban la transición a una economía de mercado, donde el Banco tenía un papel por cumplir. Los memorandos económicos del país en general contenían análisis sólidos y ofrecían recomendaciones prácticas sobre la reforma; éstos se utilizaron como base al diseñar préstamos para fines de ajuste que abordaron la estabilidad macroeconómica, el déficit fiscal consolidado y otros temas afines.

(Continúa en la página siguiente.)

Tabla C.3		Pertinencia de las estrategias de asistencia del Banco en los 21 países del programa de EAP (continuación)			
	Gestión económica y comercio	Desarrollo del sector privado y gobierno del sector público	Protección y desarrollo social y humano	Entorno y desarrollo rural y urbano	
Países en transición (cont.)					
República de Moldavia					
Mediados década 1990	Logro de un crecimiento autosostenido Apoyo a la ejecución del programa de reformas del gobierno	Uso más eficiente de la energía	Apoyo al surgimiento de un sector de servicios Mejoramiento de los recursos humanos del país	Mayor competitividad, en particular en la agricultura	
1999	Apoyo a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento	Desarrollo del sector privado y reforma del sector público	Protección social, un fondo de inversión social y una reforma de salud Enfoque específico sobre los préstamos vinculados a la pobreza		
Mongolia					
Antes de 1996	Apoyo a la transición de emergencia entre 1991 y 1996 Apoyo a la estabilidad macroeconómica a corto plazo mediante préstamos destinados a equilibrar la balanza de pagos	Apoyo a los servicios públicos e industrias esenciales mediante el financiamiento de importaciones y asistencia técnica Fortalecimiento de la capacidad pública para gestionar una economía de mercado con financiamiento, capacitación y asesoría externa			
1996	Mejoramiento de la gestión macroeconómica y apoyo a una estabilización a mediano plazo	Desarrollo del sector privado e instituciones financieras Eliminación de los estrangulamientos de infraestructura	Promoción de la equidad en el desarrollo mediante iniciativas de alivio directo de la pobreza	Protección del medio ambiente	
Federación Rusa					
1990 (Fase de exposición)	En marzo de 1991, el Banco aprobó una donación de US \$ 30 millones destinada a financiar asistencia técnica para un fondo fiduciario y la preparación del proyecto. Luego, en diciembre de 1991, el Banco celebró un nuevo acuerdo con lo que ya era la Federación Rusa, con respecto a una parte (US \$13,5 millones) de la donación original. No obstante, los servicios de asesoría financiados por este fondo fiduciario llegaron demasiado tarde para asistir en la preparación del programa de reforma de Gaidar y su ejecución inicial, a principios de 1992.				
1992-1995 (Fase de aprendizaje e inversión)	Reformas estructurales Administración tributaria	Privatización Desarrollo del sector privado y financiero Modernización de la infraestructura	Servicios de empleo Administración del pago de pensiones Vivienda	Tierras, agricultura, medio ambiente	
Mediados de ejercicios 1995-1996 (Fase de consolidación)	Esta fase se caracterizó por una intensificación de las iniciativas de supervisión, el comienzo de los exámenes anuales de desempeño de la cartera de los países y grandes proyectos de reestructuración.				

Calificaciones, comentarios y cualificaciones

Pertinencia moderada. El fracaso de los sucesivos gobiernos en la ejecución de reformas, así como algunos hechos exógenos (las condiciones iniciales extremadamente difíciles de Moldavia, los factores climáticos y la crisis de Rusia de 1998) fueron factores de gran peso en el resultado insatisfactorio del programa de asistencia del Banco en la República de Moldavia. Sin embargo, el programa del Banco también tenía algunas deficiencias. Aunque el Banco respaldó un programa de reforma adecuado en la mayor parte de los sectores, a lo largo de la totalidad del período, y se empeñó por brindar apoyo a los gobiernos que propiciaban la reforma, el programa de asistencia del Banco se basó en proyecciones macroeconómicas optimistas, no tuvo en cuenta adecuadamente la situación política compleja de Moldavia e ignoró los problemas de corrupción hasta que fue demasiado tarde. El optimismo alivió la presión de realizar reformas inmediatas y de gran envergadura. Conociendo las dificultades que enfrentan las instituciones democráticas con escasa trayectoria, los directivos del Banco con frecuencia recompensaron con préstamos los resultados parciales o diferidos. Las estrategias del Banco—en particular la estrategia para 1994-97—deberían haber puesto mayor énfasis en la transición extremadamente difícil de la República de Moldavia, reforzado el apoyo en condiciones muy favorables, contemplado menos préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento e insistido en que los compromisos de reforma debían ser ejecutados, en lugar de ser demorados o completados en forma parcial.

Pertinencia considerable. En la década de 1990 el Banco trabajó en aras de objetivos pertinentes, si bien el apoyo a la transición de emergencia podría haber cesado antes, por etapas. La estrategia y los objetivos del Banco fueron congruentes con los principios del marco integral de desarrollo, que procuran reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida haciendo posible un crecimiento sostenible. El Banco fue selectivo y no financió inversiones en áreas en las que otros donantes estaban plenamente involucrados. Los primeros préstamos para rehabilitación fueron apropiados, a la luz del fuerte compromiso demostrado por el gobierno con la ejecución de reformas de mercado, la magnitud de los problemas que se enfrentaban en lo inmediato—colapso de industrias, cese de la asistencia soviética, precios más bajos de productos básicos—y la perspectiva de que la población enfrentaría graves dificultades. Los préstamos para rehabilitación se coordinaron correctamente con otros donantes. El financiamiento destinado a asesores, capacitación y producción de informes analíticos sobre diversos sectores fue una respuesta adecuada a la significativa escasez de conocimientos y habilidades necesarios para aplicar reformas. La gran atención que se prestó al sector financiero fue pertinente, a la luz de las sucesivas crisis del sector. Se prestó la atención necesaria a los programas de medidas de protección social que permitirían reducir el impacto a corto plazo de la transición para los pobres. También fue pertinente la atención selectiva destinada a subsanar las carencias de infraestructura, que continuaban entorpeciendo la actividad del sector privado, y a la mayor participación de la población rural en la economía de mercado.

Pertinencia considerable. En todas las estrategias de asistencia al país, el Banco reiteró las metas finales de promover un entorno conducente al crecimiento económico, protegiendo a la vez a los sectores pobres y vulnerables. A lo largo de 1998, los objetivos operacionales del Banco tuvieron una pertinencia considerable, en el marco de los desafíos complejos de la transición, la situación nacional e internacional en rápido cambio y las prioridades institucionales del Banco, pero la eficacia de su asistencia fue moderada. En los tres años y medio desde la crisis de 1998, la pertinencia y el diseño de la asistencia del Banco han mejorado en forma significativa, y si bien hubo demoras en la eficacia de los nuevos proyectos y un ritmo lento en los desembolsos por préstamos, éstos continuaron. Se adoptó legislación importante para las reformas. La ejecución del programa de reforma se ha iniciado sólo en unas pocas áreas, pero su eficacia—o mejor dicho su aporte al desempeño económico—ha sido sustancial, y se ha beneficiado del impacto acumulativo de los esfuerzos anteriores del Banco. Hacia fines de 2001, la asistencia del Banco había ayudado a mejorar el régimen de incentivos para un crecimiento económico sostenido, los beneficios de pensiones, la focalización de programas de asistencia social y la reestructuración del sector del carbón. Además, y lo más importante, el diálogo entre el Banco y los principales responsables de la formulación de políticas de Rusia para la reforma estructural, que se había intensificado desde fines de 1998, cumplió un papel fundamental para ayudar al gobierno actual a formular su programa para una reforma orientada al mercado, el buen gobierno y la responsabilidad social. Éstos son logros de peso.

(Continúa en la página siguiente.)

**Tabla
C.3**

**Pertinencia de las estrategias de asistencia del Banco
en los 21 países del programa de EAP (continuación)**

	Gestión económica y comercio	Desarrollo del sector privado y gobierno del sector público	Protección y desarrollo social y humano	Entorno y desarrollo rural y urbano
<i>Países en transición (cont.)</i>				
Federación				
Rusa (continuación)				
1996-1998 (Reanudación de préstamos) (Estrategia de asistencia al país 1997)	Apoyo a la estabilización macroeconómica, reforma tributaria y eliminación de retrasos presupuestarios	Privatización de viviendas Desarrollo del mercado de capitales Reforma legal Equipamiento médico Reformas a la política de precios Privatización Reestructuraciones competitivas en energía eléctrica, gas natural y ferrocarriles Reforma bancaria. Reforma del sector del carbón La estrategia de asistencia al país de 1997 también puso gran énfasis en proyectos de infraestructura regional	Reforma de la protección social	
Estrategia de asistencia al país 1999; 1998 (Fase de crisis y recuperación)	Apoyo a la gestión macroeconómica mediante préstamos para finés de ajuste durante la crisis Administración presupuestaria, recaudación de impuestos y relaciones fiscales federales-regionales	Reforma de la administración pública y reducción de la corrupción Mejoramiento del entorno empresarial Promoción de la inversión del sector privado	Modernización de los sistemas de educación y salud Abordaje de las crisis de salud, como la tuberculosis y el SIDA	
<i>Países con desempeño moderado y poco satisfactorio</i>				
Brasil				
1990-94	Reducción de la pobreza	Reasignación de recursos de infraestructura a agua y transporte, centrándose en la descentralización	Inversiones en salud, educación y medio ambiente	
1995-1998	Apoyo inicial a la estabilización	Reducción de los estrangulamientos de capacidad en la infraestructura a través del desarrollo del sector privado	Enfoque centrado en el desarrollo impulsado por las comunidades Prestación de servicios básicos en especial a los pobres de las zonas rurales	Enfoque centrado en la pobreza rural
1999-2002	Estabilización macroeconómica y prevención del estancamiento económico	Administración fiscal y pública Reforma del sector financiero Reforma del sector de energía	Reforma de la seguridad social y preservación del gasto social Enfoque centrado en la educación y la salud	Enfoque centrado en la pobreza rural

Calificaciones, comentarios y cualificaciones

Pertinencia considerable. La estrategia del Banco para reducir la pobreza comprendía un conjunto de elementos que se esperaba atacarían la pobreza de raíz y otro conjunto destinado a promover el crecimiento. Se puso énfasis sobre el primer conjunto, que esencialmente incluía la asistencia para el desarrollo de los recursos humanos (educación, salud) y la expansión de los servicios básicos a los pobres. El segundo conjunto incluía asistencia técnica y financiera destinada al fortalecimiento de la infraestructura y a la eliminación de las ineficiencias estructurales. La decisión de brindar asistencia más intensiva al desarrollo de los recursos humanos, en especial a la educación, fue correcta. La decisión de seguir una estrategia diversificada para la reducción de la pobreza también se vio justificada, por el descubrimiento de que el crecimiento en Brasil reduce la pobreza, pero con una elasticidad inferior a uno. Durante la década de 1990 también se incrementó la compatibilidad del programa de asistencia con el propio programa de desarrollo del gobierno. A su vez, el gobierno tuvo una creciente participación en las estrategias de asistencia al país, en la estabilidad macroeconómica y en la formulación de programas sectoriales claros. El enfoque en los estados del nordeste también fue razonable y eficaz en función de los costos, dados los elevados niveles de pobreza de la región y la estrategia de brindar asistencia a estos estados. Se elaboraron y ejecutaron en cada uno de los estados del noroeste proyectos de alivio de la pobreza rural; ésta fue una decisión adecuada, considerando los elevados niveles de pobreza rural en la región. Se brindó asistencia a la educación y la salud, en parte a través de proyectos federales que abarcaron todos los estados del nordeste y otros estados pobres. A fines de la década de 1990, el vuelco hacia los préstamos para fines de ajuste también se vio justificado y acorde con los objetivos centrales del Banco de reducción de la pobreza y crecimiento.

(Continúa en la página siguiente.)

**Tabla
C.3****Pertinencia de las estrategias de asistencia del Banco
en los 21 países del programa de EAP (continuación)**

	Gestión económica y comercio	Desarrollo del sector privado y gobierno del sector público	Protección y desarrollo social y humano	Entorno y desarrollo rural y urbano
Países con desempeño moderado y poco satisfactorio (cont.)				
Guatemala				
Década de 1990	Reforma económica y estabilización		Apoyo a la paz Reducción de la pobreza	
1995	Reforma económica y estabilización	Gestión financiera	Educación y servicios básicos para comunidades rurales, caminos secundarios	Servicios agrícolas y préstamos para ejercicio de derechos territoriales
1998	Reforma económica y estabilización		Vecindarios urbanos de ingreso bajo y reconstrucción de sectores devastados por la guerra	Caminos rurales y merca- dos financieros rurales Administración de tierras
Jordania				
1993	Crecimiento sostenible en sectores productivos Movilización del financiamiento financiamiento Estrategia orientada al exterior, impulsada por el sector privado	Creación de un entorno de apoyo a la inversión privada en la industria, servicios comerciales e infraestructura Mejoramientos en los sectores de energía, agua, y transporte	Reducción de la pobreza Reducción del crecimiento de la población	Protección del medio ambiente
1995		Reforma comercial, financiera, regulatoria y de las empresas públicas para generar un mejor clima de inversión y reducir el desempleo Participación privada en infraestructura	Desarrollo de los recursos humanos Planificación familiar	
1999 y 2002	Aceleración del crecimiento	Desarrollo de la inversión privada y de la exportación Reforma del sector público	Promoción del desarrollo humano	Mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos
Lesoto				
1994	Reformas macroeconómicas y reformas estructurales	Privatización Promoción del crecimiento del sector privado de origen local.	Captura de los beneficios del proyecto de exportación de recursos hídricos (LHWP)	
1996 y 1998	Crecimiento con uso intensivo de mano de obra	Mejoramiento de la capacidad	Inversión en capital humano institucional	Máxima reducción de la pobreza por impacto del proyecto de exportación de recursos hídricos (LHWP)

Calificaciones, comentarios y cualificaciones

Pertinencia considerable. Durante la década de 1990, la asistencia del Banco benefició a Guatemala, pues otorgó respaldo a mejores políticas económicas y a una mejor focalización y gestión de los recursos públicos. Las estrategias de asistencia al país de 1995 y 1998 se ocuparon de problemas de peso en el país e intervinieron de forma adecuada para enfrentarlos. El Banco adoptó las metas y la secuencia adecuadas para las intervenciones. Si bien en la década de 1990 el Banco adoptó mejores estrategias, podría haber puesto mayor énfasis en la educación en una etapa más temprana, y podría haber sido más explícito en cuanto al modo en que las estrategias podían influir en el desarrollo rural. El Banco podría haber dado un apoyo más firme a programas del sector de la educación mediante préstamos y trabajo sectorial, así como trabajando con la sociedad civil (partidos políticos, grupos de expertos y ONG) cuando los intereses creados amenazaron la existencia de programas de educación. Algunos de los préstamos ayudaron a abordar el problema de la pobreza rural, pero si las estrategias hubieran procurado vincular el programa propuesto con el desarrollo rural, la necesidad de una estrategia de desarrollo rural se habría hecho más evidente.

Pertinencia considerable. Las estrategias del Banco Mundial fueron pertinentes y estuvieron en consonancia con las prioridades de desarrollo de Jordania, según se las planteó en una serie de planes económicos y de desarrollo social quinquenales. Las reformas comerciales, bancarias y en el sector de empresas públicas constituyeron el motor principal de la estrategia de 1995 del Banco Mundial para el país. La estrategia de 1999 del Banco Mundial para el país coincidió con el plan quinquenal de desarrollo para 1999-2003, que procuraba elevar la tasa de crecimiento económico. El plan describía las metas más claramente que la forma en que el gobierno debía lograrlas. El mayor énfasis de las estrategias del Banco sobre los sectores sociales ha sido apropiado y se encuentra razonablemente alineado con las metas de desarrollo del milenio. Durante la década de 1990, las estrategias del Banco Mundial no se pronunciaron acerca de la reducción del gasto gubernamental, pese a la existencia de trabajos analíticos suficientes que identificaban formas de reducir y focalizar mejor estos gastos. El gasto en salud podría haberse reducido si el gobierno no hubiera construido hospitales y, en cambio, hubiera otorgado reembolsos a los pobres por utilizar hospitales privados con capacidad excedente. Los costos de la educación podrían haberse restringido si se hubiera empleado con más eficiencia la capacidad existente, se hubiera incrementado el número de alumnos por clase y se hubieran mantenido las escuelas de doble turno. Una parte significativa del gasto público se originó en el gran empleo público, que en toda la región había aumentado luego del auge del petróleo en los años setenta. Si bien en algunos casos esto se explica en términos del “contrato social” de distribución de la riqueza, existen formas más eficaces de lograr este mismo fin. Las reformas apoyadas por las estrategias del Banco no redujeron significativamente el gasto gubernamental ni mejoraron su asignación.

Pertinencia moderada. En la década de 1990, las estrategias de asistencia del Banco Mundial superaron sus objetivos, dada la escasa identificación con el gobierno y la capacidad de ejecución insuficiente. Las estrategias no tuvieron en cuenta los recursos y las fortalezas del Banco y el cliente, y se equivocaron al juzgar la inestabilidad política de Lesoto, sus recursos limitados y la debilidad de sus instituciones. La pertinencia del enfoque creciente del Banco Mundial sobre la reducción de la pobreza se vio minada, hasta fines de la década de 1990, por la atención insuficiente que se prestó a la vigilancia de la pobreza y a la debilidad de los valores de referencia del desempeño. En los casos en que existían indicadores del desempeño (por ejemplo, en los sectores sociales), con frecuencia tenían puntos débiles como redacción imprecisa, orientación de insumos, carencia de datos básicos o metas no realistas. Se contó con escasa información para evaluar los avances hacia la reducción de la pobreza. La mayor parte de los proyectos del Banco en Lesoto no contaban con mecanismos de vigilancia y evaluación de la pobreza; las estrategias de asistencia al país tampoco se utilizaron para aumentar la conciencia en Lesoto sobre la necesidad de vigilar la pobreza y fijar metas.

(Continúa en la página siguiente.)

**Tabla
C.3**

**Pertinencia de las estrategias de asistencia del Banco
en los 21 países del programa de EAP (continuación)**

	Gestión económica y comercio	Desarrollo del sector privado y gobierno del sector público	Protección y desarrollo social y humano	Entorno y desarrollo rural y urbano
<i>Países con desempeño moderado y poco satisfactorio (cont.)</i>				
Marruecos				
1997-2000	Reducción del déficit presupuestario, reasignación de gastos	Desarrollo de un entorno empresarial conducente al crecimiento económico y de las exportaciones Inicio y ejecución de una amplia reforma del sector público y mantenimiento del impulso de desarrollo del sector privado	Aceleración de la ejecución de programas sociales Reducción de la brecha de género	Desarrollo rural Gestión ambiental, especialmente para establecer autoridades de las cuencas fluviales y determinar el precio del agua
Perú				
1993-1994	Sostenibilidad macroeconómica Reducción del servicio de la deuda	Fortalecimiento institucional Desarrollo de la infraestructura	Reducción de la pobreza Desarrollo de sectores sociales	
1997		Reforma institucional	Reducción de la pobreza y reducción de la pobreza extrema Inversión en capital humano y físico	
Zambia				
	Estabilización macroeconómica Apoyo para la balanza de pagos a fin de superar graves desequilibrios externos	Privatización de empresas estatales y creación de un entorno de apoyo para el desarrollo del sector privado Mejoramiento de la eficiencia y el buen gobierno del sector público.	Focalización de la asistencia directamente a los grupos pobres y vulnerables	
Zimbabwe				
1992	Promoción de un crecimiento equitativo Reducción de déficit fiscales Comercio y tipo de cambio	Desarrollo del sector privado Reformas en el sector paraestatal Reforma de la administración pública	Reducción de la pobreza Desarrollo del capital humano	Desarrollo agrícola y rural

Calificaciones, comentarios y cualificaciones

Pertinencia considerable. El programa propuesto en la estrategia de asistencia al país de 1997 fue sumamente pertinente para las necesidades de desarrollo de Marruecos. No obstante, el programa, tal como se ejecutó, no tuvo tal grado de pertinencia. En particular, el traslado de una parte sustancial del programa de préstamos de operaciones de inversión a operaciones de ajuste, junto con el enfoque poco definido del mayor préstamo para fines de ajuste- el préstamo de apoyo a la reforma de políticas- redujo el potencial del programa de contribuir en alguna medida significativa a incrementar la capacidad productiva de la economía y a reducir la pobreza. Con algunas excepciones, el resultado del programa ha sido decepcionante. En comparación tanto con las proyecciones de la estrategia de asistencia al país como con otros países de la región, los resultados han sido escasos, en términos tanto de crecimiento como de reducción de la pobreza.

Pertinencia considerable. La estrategia de asistencia al país de 1997 estableció que los obstáculos esenciales para la continuación de los avances eran la reforma institucional y el acceso a recursos. Sin embargo, el Banco se enfrentó a una disquisición compleja, pues hubo indicios de que se estaba debilitando el compromiso del gobierno peruano con la reforma, con lo cual se tornaban improbables la modernización integral del estado y el esfuerzo fiscal necesario. Dadas estas limitaciones, fue razonable la decisión de intentar un enfoque progresivo de la modernización del sector público mediante la incorporación de componentes de la reforma institucional en préstamos individuales. Por otra parte, el intento de reforma general del sector judicial resultó demasiado ambicioso y no se condijo con la línea más realista de la estrategia general del Banco.

Pertinencia moderada. Las estrategias del Banco no ofrecieron respuesta frente al VIH/SIDA. Hacia mediados de la década de 1990, la prevalencia del VIH en adultos en Zambia alcanzó el 20%, con lo que la expectativa de vida se redujo en forma drástica, y el país se encontró frente a un total de 650.000 huérfanos futuros. La pandemia tuvo un impacto devastador en el bienestar de los hogares, la productividad de la mano de obra y el crecimiento económico. Si bien el Banco tenía conciencia del efecto arrasador del SIDA, este análisis no estuvo plenamente integrado en el trabajo económico posterior. Los esfuerzos por orientarse específicamente a los pobres a través de préstamos, a fin de expandir los servicios sociales básicos en áreas rurales y en la periferia urbana, a través de una iniciativa afín de crear un fondo social, tuvo creciente éxito en la focalización en comunidades rurales pobres y el logro de mejoramientos a la infraestructura social. No obstante, el Banco prestó escasa atención a los obstáculos financieros a los servicios sociales. Pese a los problemas para su ejecución, la estrategia del Banco de apoyar un amplio programa de privatización y un marco legal y regulatorio de apoyo al desarrollo del sector privado, en el período 1996-2001, fue sustancialmente pertinente. Inicialmente, el Banco utilizó préstamos para fines de ajuste con miras a otorgar incentivos para racionalizar y reestructurar la administración pública y reformar las políticas de recursos humanos relacionadas con las remuneraciones, la evaluación del desempeño y las promociones. La pertinencia de esta estrategia destinada a fortalecer el sector público para facilitar el crecimiento liderado por el sector privado también fue sustancial. Si bien la racionalización de la administración pública no dejó de producirse, los avances fueron poco significativos en otras áreas del programa. Las iniciativas posteriores de reforma del sector público, canalizadas a través de préstamos para fines de ajuste, se vieron eclipsadas por la privatización de las minas de cobre. Uno de los logros de la década de 1990 fue ayudar a promover la vigilancia y el análisis periódicos de la pobreza en Zambia. Gracias a ello, ahora se conoce con profundidad el nivel, la extensión y la naturaleza de la pobreza. Sin embargo, el Banco no financió programas de medidas de protección social y no proporcionó el liderazgo intelectual necesario para estimular un debate nacional sobre programas de redistribución.

Pertinencia moderada. A lo largo de la década de 1990, la estrategia del Banco tuvo una pertinencia moderada con respecto a la reducción de la pobreza y la desigualdad, principalmente porque no se contaba con una estrategia para la reforma de la tenencia de la tierra. Las estrategias de 1992 y 1998 también pusieron escaso énfasis a la infraestructura en tierras comunales, donde se concentraba la pobreza rural. No se aplicó un plan para vigilar el impacto de las políticas económicas sobre la pobreza y la distribución del ingreso, y la estrategia para el ejercicio 1994 no propuso una forma de fortalecer las medidas de protección social, aunque sí señaló que el Fondo de Desarrollo Social no había protegido efectivamente a los pobres. La pertinencia fue elevada con respecto a la estimulación del desarrollo del sector privado, el crecimiento y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, que se lograron concentrándose en la reducción de niveles insostenibles de déficit del sector público y pérdidas paraestatales, y en mitigar el impacto social negativo del ajuste sobre los pobres, a través del Fondo de Desarrollo Social. El énfasis de la estrategia del Banco para el ejercicio 1994 en las infecciones de transmisión sexual, destinado a reducir el SIDA, fue pertinente en su momento, aunque investigaciones más recientes sugieren que habría tenido sólo un impacto moderado sobre la transmisión del VIH. Las estrategias no abordaron los temas de población, aunque un informe del Banco de 1989 había resaltado la necesidad de desarrollar una política y un programa nacional de población. La estrategia de 1997 del Banco para el desarrollo del sector privado se centró en el suministro de infraestructura eficiente y eficaz en función de los costos, y en una reducción continua de las tarifas. Sin embargo, el Banco subestimó los cuestionamientos de los principales líderes políticos con respecto al impacto de las reformas paraestatal y de la administración pública, la privatización y los cambios a las políticas de inversión sobre la distribución del ingreso y los bienes.

Tabla C.3	Pertinencia de las estrategias de asistencia del Banco en los 21 países del programa de EAP (continuación)			
	Gestión económica y comercio	Desarrollo del sector privado y gobierno del sector público	Protección y desarrollo social y humano	Entorno y desarrollo rural y urbano
<i>Países con desempeño moderado y poco satisfactorio (cont.)</i>				
Zimbabwe				
(continuación)				
1994		Desarrollo de PyME Infraestructura	Reducción de la pobreza y la desigualdad Prevención de la propagación del VIH	Agricultura comunal
1997	Reformas macroeconómicas	Desarrollo del sector privado	Desarrollo del capital humano	Desarrollo rural y gestión de recursos naturales

Calificaciones, comentarios y cualificaciones

Tabla C.4		Indicadores de Kaufman-Kraay de la calidad de las instituciones del sector público en los 21 países del programa de EAP					
Países con buen desempeño	Chile	China	República Dominicana	India	Túnez	Vietnam	Promedio
Voz y rendición de cuentas							
1996	0,89	-1,22	0,02	0,27	-0,50	-1,24	-0,30
2002	1,12	-1,38	0,19	0,38	-0,83	-1,36	-0,31
Variación	0,22	-0,16	0,17	0,11	-0,33	-0,11	-0,02
Estabilidad política							
1996	0,72	0,23	-0,08	-0,55	0,28	0,38	0,16
2002	1,04	0,22	0,18	-0,84	0,24	0,49	0,22
Variación	0,32	-0,01	0,26	-0,29	-0,04	0,11	0,06
Eficiencia gubernamental							
1996	0,95	0,11	-0,31	-0,16	0,39	-0,18	0,13
2002	1,19	0,18	-0,41	-0,13	0,65	-0,27	0,20
Variación	0,25	0,07	-0,10	0,03	0,26	-0,08	0,07
Calidad del sistema regulatorio							
1996	1,28	-0,10	0,07	-0,13	-0,01	-0,54	0,09
2002	1,50	-0,41	-0,17	-0,34	-0,02	-0,69	-0,02
Variación	0,22	-0,31	-0,23	-0,20	-0,01	-0,15	-0,11
Estado de derecho							
1996	1,19	-0,43	-0,49	-0,01	0,06	-0,47	-0,02
2002	1,30	-0,22	-0,43	0,07	0,27	-0,39	0,10
Variación	0,11	0,21	0,06	0,08	0,21	0,08	0,13
Corrupción							
1996	1,19	-0,01	-0,31	-0,29	-0,04	-0,60	-0,01
2002	1,55	-0,41	-0,39	-0,25	0,35	-0,68	0,03
Variación	0,36	-0,39	-0,08	0,04	0,39	-0,08	0,04
Promedio general							
1996	1,04	-0,24	-0,18	-0,14	0,03	-0,44	0,01
2002	1,28	-0,34	-0,17	-0,18	0,11	-0,48	0,04
Variación	0,25	-0,10	0,01	-0,04	0,08	-0,04	0,03

Tabla C.4		Continuación						
Países en transición	Armenia	Bulgaria	Croacia	Lituania	República de Moldavia	Mongolia	Federación Rusa	Promedio
Voz y rendición de cuentas								
1996	-0,54	0,16	-0,47	0,72	-0,19	0,36	-0,34	-0,04
2002	-0,42	0,56	0,46	0,89	-0,30	0,44	-0,52	0,16
Variación	0,11	0,40	0,93	0,16	-0,11	0,07	-0,18	0,20
Estabilidad política								
1996	0,39	0,20	0,38	0,57	-0,25	0,68	-0,76	0,17
2002	-0,53	0,56	0,56	0,93	-0,12	0,95	-0,40	0,28
Variación	-0,92	0,36	0,18	0,36	0,12	0,28	0,36	0,11
Eficiencia gubernamental								
1996	-0,34	-0,44	-0,22	0,05	-0,49	-0,27	-0,48	-0,31
2002	-0,42	-0,06	0,19	0,61	-0,63	-0,18	-0,40	-0,13
Variación	-0,08	0,38	0,41	0,56	-0,14	0,08	0,08	0,19
Calidad del sistema regulatorio								
1996	-0,70	-0,12	-0,12	0,27	0,01	-0,55	-0,41	-0,23
2002	0,13	0,62	0,19	0,98	-0,17	-0,18	-0,30	0,18
Variación	0,83	0,74	0,31	0,71	-0,17	0,37	0,11	0,41
Estado de derecho								
1996	-0,44	-0,09	-0,50	-0,14	-0,19	0,45	-0,80	-0,24
2002	-0,44	0,05	0,11	0,48	-0,49	0,36	-0,78	-0,10
Variación	0,00	0,14	0,61	0,62	-0,30	-0,09	0,02	0,14
Corrupción								
1996	-0,60	-0,62	-0,45	-0,12	-0,19	0,34	-0,69	-0,33
2002	-0,72	-0,17	0,23	0,25	-0,89	-0,14	-0,90	-0,33
Variación	-0,11	0,45	0,68	0,37	-0,70	-0,49	-0,21	0,00
Promedio general								
1996	-0,37	-0,15	-0,23	0,23	-0,22	0,17	-0,58	-0,16
2002	-0,40	0,26	0,29	0,69	-0,43	0,21	-0,55	0,01
Variación	-0,03	0,41	0,52	0,46	-0,22	0,04	0,03	0,17

Tabla C.4		Continuación							
Países con desempeño moderado y poco satisfactorio	Brasil	Guatemala	Jordania	Lesoto	Marruecos	Perú	Zambia	Zimbabwe	Promedio
Voz y rendición de cuentas									
1996	0,22	-0,60	-0,14	0,02	-0,60	-0,69	-0,15	-0,28	-0,28
2002	0,28	-0,48	-0,41	-0,16	-0,30	0,22	-0,40	-1,50	-0,34
Variación	0,06	0,12	-0,27	-0,18	0,29	0,91	-0,24	-1,22	-0,07
Estabilidad política									
1996	-0,01	-0,91	0,36	0,96	-0,36	-0,72	-0,39	-0,03	-0,14
2002	0,17	-0,43	-0,44	-0,06	-0,14	-0,67	-0,02	-1,62	-0,40
Variación	0,17	0,49	-0,80	-1,02	0,22	0,04	0,37	-1,58	-0,26
Eficiencia gubernamental									
1996	-0,19	-0,56	0,09	0,19	-0,10	-0,24	-0,81	-0,23	-0,23
2002	-0,22	-0,61	0,36	-0,26	0,07	-0,47	-0,93	-0,80	-0,36
Variación	-0,03	-0,05	0,27	-0,44	0,17	-0,23	-0,12	-0,57	-0,12
Calidad del sistema regulatorio									
1996	0,13	-0,03	0,00	-0,67	-0,06	0,51	0,18	-0,81	-0,09
2002	0,26	-0,09	0,10	-0,48	0,02	0,24	-0,60	-1,61	-0,27
Variación	0,13	-0,06	0,10	0,19	0,09	-0,28	-0,78	-0,79	-0,17
Estado de derecho									
1996	-0,24	-0,61	0,19	-0,29	0,18	-0,33	-0,33	-0,22	-0,21
2002	-0,30	-0,84	0,33	-0,01	0,11	-0,44	-0,52	-1,33	-0,38
Variación	-0,05	-0,23	0,14	0,28	-0,07	-0,11	-0,19	-1,11	-0,17
Corrupción									
1996	-0,10	-0,90	-0,09		0,21	-0,09	-0,91	-0,11	-0,28
2002	-0,05	-0,71	0,00	-0,28	-0,04	-0,20	-0,97	-1,17	-0,43
Variación	0,06	0,19	0,08		-0,25	-0,11	-0,06	-1,05	-0,16
Promedio general									
1996	-0,03	-0,60	0,07	0,04	-0,12	-0,26	-0,40	-0,28	-0,20
2002	0,02	-0,53	-0,01	-0,21	-0,05	-0,22	-0,57	-1,34	-0,36
Variación	0,06	0,08	-0,08	-0,24	0,08	0,04	-0,17	-1,05	-0,16

Tabla C.5		
Herramientas de diagnóstico e indicadores con relación al clima de inversión y al buen gobierno del sector público		
Temas relacionados con el clima de inversión	Temas subordinados	Herramientas
Infraestructura para el desarrollo del sector privado	Datos sobre servicios y análisis de infraestructura Calidad de la infraestructura física	ICA ICA, WBES/EEP y participación privada en servicios de asesoría sobre infraestructura
Sector financiero	Auditoría y contabilidad del sector privado Acceso al crédito Eficiencia Fuentes de financiamiento Desarrollo sectorial y reglamentaciones	CFAA, ROSC, WBES/BEEP DB ICA, FSAP, WBES/BEEP ICA, WBES/BEEP FSAP
Buen gobierno en las empresas	Protección al inversionista Entorno empresarial, influencias/presión, flujos de información Buen gobierno en las empresas	DB WBES/BEEP ROSC
Derechos de propiedad Entorno legal y regulatorio	Derechos y registro de propiedad Calidad del sistema regulatorio Carga regulatoria, intervención y obstáculos al desarrollo empresarial, información e interpretación de las reglamentaciones Entorno legal Uso de tecnología en aduana, inscripción de empresas e impuestos Apertura/cierre de empresas, aplicación de contratos Reglamentaciones laborales Derechos del acreedor e insolvencia	DB, WBES/BEEP Indicadores de buen gobierno del WBI WBES/BEEP, ICA, GAC-BES WBES/BEEP, ICA, GAC-BES Gobierno electrónico ICA DB ROSC
Corrupción, transparencia del sector público y rendición de cuentas	Percepciones sobre sobornos, corrupción Eficiencia del sector público, calidad de los organismos gubernamentales Transparencia fiscal Cumplimiento de los servicios del sector público y eficacia en función de los costos Rendición de cuentas del sector público	WBES/BEEP, GAC-BES, WBI indicadores de buen gobierno, ICA WBES/BEEP ROSC (FMI) Tarjetas de informes de ciudadanos/comunidades CFAA, indicadores de buen gobierno del WBI
Estabilidad política, ley y orden	Estabilidad macroeconómica y política y ley y orden Previsibilidad de las políticas públicas	GAC-BES, ICA, indicadores de buen gobierno del WBI WBES/BEEP

CFAA: Evaluación de la capacidad de rendición de cuentas del país en el plano financiero.

DB: Encuesta sobre prácticas empresariales.

GAC-BES: Estrategia de buen gobierno y anti-corrupción/encuesta de empresas.

ICA: Evaluación del clima de inversión.

ROSC: Informe sobre la observancia de los códigos y las normas.

WBES/BEEP: Encuesta del clima mundial de inversión/encuesta sobre el entorno empresarial y el desempeño de las empresas.

FSAP: Programa de evaluación del sector financiero

WBI: Instituto del Banco Mundial

FMI: Fondo Monetario Internacional

ANEXO D: COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

El examen anual de la eficacia en términos de desarrollo (ARDE) de este año analiza el aporte del Banco al alivio de la pobreza. Este documento presenta, de manera sucinta, los comentarios de la administración sobre dicho examen.

Análisis del ARDE

Esta sección examina algunos de los análisis que presenta el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) en el examen anual de la eficacia en términos de desarrollo y expone los comentarios de la administración respecto de ese análisis. En líneas generales, la administración considera que el análisis es provechoso para su objetivo de mejorar el enfoque en la pobreza de todo el trabajo que realiza el Banco. No obstante, la administración desea realizar comentarios sobre algunas áreas.

Modelos económicos por país

Este informe destaca la comprensión relativamente satisfactoria del modelo económico para el apoyo del Banco a países de ingreso bajo, de conformidad con Estrategias de Lucha contra la Pobreza impulsadas por los propios países. Indica que es preciso perfeccionar el modelo económico para dar apoyo a los países de ingreso bajo en dificultades y a países de ingreso medio.

Países de ingreso bajo en dificultades (LICUS). En lo que atañe a los países del grupo LICUS, el examen indica que no hay consenso en el seno del Banco, o entre sus eventuales asociados, sobre la naturaleza de las acciones que son necesarias, concretamente en países que salen de conflictos. La administración quisiera destacar el liderazgo reciente del Banco en esta área al lograr acercar a los donantes en torno a una plataforma compartida de apoyo.

Concretamente, en el Senior Level Forum for Development Effectiveness in Fragile States, un foro de ejecutivos sobre la eficacia en termino de desarrollo en naciones débiles, que se realizó en Londres el 13 y 14 de enero de 2005, se acordó diseñar un conjunto de principios de apoyo, de carácter preliminar, y someterlo a una prueba de campo. El Banco ha jugado un papel decisivo en la elaboración de estos principios preliminares. Actualmente están disponibles y se aplican al grupo de países LICUS, especialmente en los países que salen de conflictos (OCDE 2005). También se utiliza actualmente la matriz de resultados durante la transición, una herramienta de planificación en cuyo desarrollo participó el propio Banco, que integra las dimensiones política, económica, social y de seguridad de la recuperación, y prevé la coordinación estrecha entre los donantes más allá de las prioridades pactadas con el gobierno, permite flexibilidad y apoya el seguimiento de los avances.

Países de ingreso medio. La actualización reciente de la estrategia de apoyo del Banco a los países de ingreso medio (Banco Mundial 2005e) expone un conjunto de acciones- algunas finalizadas y otras en progreso- tendientes a potenciar la capacidad del Banco para trabajar con estos países con mayor eficacia. Tal como comenta el examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, la estrategia para los países de ingreso medio se propone ayudar a los países a promover un crecimiento sostenible, con equidad y creación de empleo, aumentar el nivel de vida y reducir la pobreza. La estrategia actualizada pone de relieve que los documentos recientes de la estrategia de asistencia a los países (EAP) para los países de ingreso medio han adaptado el apoyo a las circunstancias del país

y propiciado una respuesta más rápida a la demanda de financiamiento; concretamente en el caso de El Salvador, India, Kazajstán, México, y República Eslovaca y, en todos los casos, tuvieron buena acogida entre los directores.

La medición del impacto del apoyo del Banco en la pobreza

La administración observa que cualquier institución de desarrollo tiene dificultades para medir efectivamente su impacto en la reducción de la pobreza en un país cliente, en vista de todos los elementos que afectan los niveles de pobreza. Posiblemente la medida más importante sea la siguiente: Como se señaló en el ARDE del año pasado (DEO 2003a), el Banco ha logrado canalizar el apoyo financiero hacia países con mejores políticas, donde estos recursos contribuyen en mayor medida al crecimiento y a la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, se ha intensificado el apoyo a los países del grupo LICUS, con miras a ayudarlos a forjar consenso sobre el rumbo de las políticas y, con el tiempo, a mejorar el desempeño institucional y normativo y tener más acceso al financiamiento que concede la Asociación Internacional de Fomento, y al de otras fuentes.

Conclusiones e implicancias del ARDE

A partir de su análisis, el DEO expone una serie de conclusiones e implicancias para las futuras actividades del Banco. Si bien se basa, en líneas generales, en un enfoque cimentado en dos pilares (apoyo para el crecimiento sostenible y equitativo, y empoderamiento de los pobres e inversión en ellos), pone de relieve varias formas para fortalecer la ejecución de la estrategia. Esta sección presenta las opiniones de la administración sobre las observaciones del DEO.

Interacciones entre los dos pilares

La administración coincide en que estas interacciones son importantes y merecen mayor énfasis. Para mejorar estos lazos, el plan de acción de infraestructura actualmente en ejecución hace hincapié tanto en el crecimiento como en los aspectos de la provisión de servicios sociales

de desarrollo de infraestructura (Banco Mundial 2004n). Asimismo, el próximo informe sobre el desarrollo mundial, que se centrará en la equidad y el desarrollo, examinará rigurosamente estos vínculos.

Adecuación de las estrategias del Banco y del modelo económico por país

Como se indicó arriba, la administración concuerda y está trabajando para alinear sus estrategias de asistencia a los países, en todos los grupos de países, con un enfoque pertinente en la pobreza. La administración toma nota de la observación del DEO según la cual las EAP en países de ingreso bajo se concentran menos en las dificultades generales de crecimiento que en los servicios sociales (si bien el mejoramiento de los servicios sociales contribuye al crecimiento, según recalca el DEO); no obstante, recientemente los países de ingreso bajo han insistido en profundizar el énfasis en el crecimiento sostenible al desarrollar sus propias EAP.

Enfoque en la pobreza de los programas mundiales

La administración coincide en la importancia que reviste el enfoque en la pobreza al tomar decisiones relacionadas con el apoyo del Banco a los programas mundiales. La administración ha preparado un marco estratégico para los programas y asociaciones mundiales en las que participa el Banco para analizarlo con los Directores Ejecutivos. Ese marco pone de relieve esta dimensión de la pobreza.

Un enfoque más riguroso en los resultados

La administración coincide en que es necesario que sus programas por país se centren más en los resultados, incluso en el apoyo para mejoras en el área de buen gobierno, y que es preciso mejorar las actividades de seguimiento y evaluación. La EAP basada en resultados, de carácter piloto, ha dado el puntapié inicial en este sentido, pero llevará tiempo para mejorar la articulación de la cadena de resultados que enlaza los resultados intermedios del Banco y los resultados por país que apoya el Banco. El examen reciente de la EAP basada en resultados,

de carácter piloto, (Banco Mundial 2005c) expone la arquitectura de estas cadenas de resultados pero también enfatiza las dificultades y el aprendizaje que debe necesariamente recabarse mientras se hace camino. Tanto el trabajo de diagnóstico de crecimiento encabezado por la Red de Lucha contra la Pobreza y Gestión Económica como la investigación a cargo de la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo apuntan a mejorar la comprensión de estos vínculos en la comunidad de desarrollo. Sin embargo, la administración tiene algunas reservas respecto de la sugerencia del DEO de incorporar más elementos en las evaluaciones de la pobreza, en particular los aspectos del crecimiento y del buen gobierno. Eso sobrecargaría una herramienta de evaluación de la pobreza que de por sí es compleja.

Las sinergias entre el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público

Estas sinergias son claras, y la administración reconoce los riesgos que supone la falta de coordinación de estos aspectos. Sin embargo, no existe una estructura orgánica ideal para lograr las sinergias. Si se combinan las responsabilidades en una misma unidad (como se evaluó en el momento de la reorganización de 1997) también se plantean riesgos, dado que podría pasarse por alto alguno de los temas.

Apoyo al empoderamiento y al desarrollo humano

Este examen observa que el Banco en ocasiones ha apoyado aumentos del gasto para fines de salud y educación sin sopesar adecuadamente su

verdadero impacto. Recientemente, este tema ha concentrado mayor atención. Por ejemplo, el trabajo del Banco en materia del gasto público aborda tres niveles del desempeño del sector público- la solidez y sostenibilidad del gasto presupuestario, la calidad de la formulación y asignación presupuestaria y, en especial, la provisión de servicios, especialmente en relación con los servicios sociales. Una de las herramientas que el Banco ha utilizado con eficacia en apoyo de muchos países, en lo que atañe a la provisión de servicios, es la encuesta de rastreo del gasto público, que permite determinar si el gasto presupuestado llega a los beneficiarios a quienes está destinado. Por otra parte, las EAP basadas en resultados están comenzando a definir los resultados por país que cuentan con el apoyo del Banco y los indicadores intermedios de progreso. Toda operación relacionada con el ámbito de la salud o la educación dentro del programa EAP por lo tanto indica de qué manera contribuye a la consecución de las metas trazadas por dichas EAP.

Conclusiones

La administración considera que el examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2004 es útil para analizar el enfoque en la pobreza que tiene el apoyo del Banco. Como sucedió en años anteriores, se trata de información importante para la labor que lleva adelante la administración en materia de estrategia y política, el proceso presupuestario y el mejoramiento del enfoque del Banco en los resultados.

ANEXO E: RESUMEN DEL PRESIDENTE: COMITÉ SOBRE LA EFICACIA EN TÉRMINOS DE DESARROLLO (CODE)

El 27 de abril de 2005 se reunió el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo para *analizar el Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2004 - Los aportes del Banco al alivio de la pobreza*, preparado por el DEO.

Reducción de la pobreza y crecimiento. Los miembros estuvieron de acuerdo con el énfasis del informe en la importancia de dar un enfoque holístico a la lucha contra la pobreza que, además del crecimiento, incluya a los sectores social y productivo. Destacaron la necesidad de articular mejor los lazos que vinculan las intervenciones concretas y los resultados en materia de pobreza, y de hacerlos más mensurables. Uno de los miembros resaltó la necesidad de establecer políticas claras de equilibrio entre los préstamos del Banco para fines de desarrollo social y los préstamos para inversión en infraestructura física. La administración coincidió sobre la importancia que tiene el crecimiento para el desarrollo y observó que desde hace tiempo se reconoce la trascendencia del programa de crecimiento en las regiones, el cual se encuentra apuntalado por un conjunto de estudios analíticos en franco crecimiento y una enorme demanda de parte de los clientes. Muchos oradores opinaron que el informe podría haber incluido recomendaciones más concretas sobre cómo potenciar el impacto en la reducción de la pobreza, y uno de los miembros expresó que el informe podría haber transmitido mayor claridad en su mensaje que, según él lo interpretaba, sostenía que el Banco estaba en la senda correcta y solamente era necesario realizar algunas mejoras eventuales. El DEO respondió que el mensaje principal del informe era que, aunque el Banco ha logrado redefinir su misión y desarrollar su estrategia y los instrumentos necesarios en el ámbito institucional, queda mucho trabajo por delante para forjar vínculos entre las intervenciones concretas en

cada país y el objetivo estratégico general de reducción de la pobreza.

Intervenciones en el ámbito del desarrollo social y trabajo analítico. Los miembros estuvieron de acuerdo con la conclusión del informe respecto de la necesidad de demostrar con mayor claridad el impacto que tienen en la pobreza la provisión de servicios sociales y la asistencia para el desarrollo social. En cuanto a la conclusión del DEO de que los esfuerzos del Banco han cosechado mayores logros en países donde, entre otras razones, el poder ejecutivo, el poder legislativo y la burocracia trabajan en pos de un objetivo en común, un miembro cuestionó la capacidad tanto del Banco como del DEO para emitir un juicio de valor sobre este tema. Un orador expresó su preocupación acerca de las restricciones recurrentes de financiamiento de los gobiernos que tienden a dificultar la sostenibilidad cuando se discontinúa paulatinamente el financiamiento otorgado por el Banco. La administración observó que las nuevas políticas mejoradas sobre financiamiento recurrente permitirán centrarse de manera más adecuada en el problema de la sostenibilidad del proyecto. Un orador coincidió en que el aumento del gasto no puede equipararse con la reducción de la pobreza, y recalzó la necesidad de establecer una combinación bien definida de medidas de fortalecimiento de la capacidad y de inversión en esa área. Expresaron su apoyo a los instrumentos diseñados para que los propios países analicen el impacto distributivo de las reformas de políticas en los pobres (PSIA) y exhortaron a ampliar su alcance y mejorar la oportunidad en que se utilizan. Un miembro observó que las evaluaciones de la pobreza realizadas por el Banco deberían centrar más atención en los vínculos con el crecimiento económico sin que esto implique sobrecargar con más elementos un instrumento que es de por sí complejo. La administración

coincidió en que los análisis de la pobreza y el impacto social (PSIA) representan una herramienta útil, pero advirtió sobre los riesgos de su expansión, en vista de las posibles restricciones presupuestarias de parte del Banco y el problema que supone la identificación de los clientes con los proyectos- lo ideal sería que todos los PSIA fueran realizadas por los países clientes. El DEO explicó que, en rigor de verdad, el informe no manifestó que las evaluaciones de pobreza deberían ampliarse para incorporar los sectores productivo y de buen gobierno, sino que sugirió mejorar los vínculos que existen entre los dos pilares en el contexto general del trabajo analítico (por ejemplo, memorandos económicos por país).

Modelos económicos por país. Varios miembros hicieron hincapié en la conclusión del examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, según la cual los modelos económicos por país, incluidos los modelos para países de ingreso medio y los países de ingreso bajo en dificultades (LICUS), deben alinearse mejor con el objetivo de reducción de la pobreza. Los miembros observaron que, si bien el Banco necesita cierto grado de flexibilidad para responder a diversas necesidades de los países clientes (especialmente los países de ingreso medio), también debe ser consciente del impacto que tienen sus intervenciones en el crecimiento y la reducción de la pobreza. Varios miembros destacaron que no existe un marco único de políticas o un conjunto uniforme de combinación de políticas que pueda aplicarse con carácter universal, e hicieron hincapié en la necesidad de adecuar las medidas de reducción de la pobreza a los contextos de cada país, para lo cual debe tomarse más en cuenta la experiencia dentro del país. Uno de los oradores expresó que el modelo económico del Banco debería dar prioridad a los países clientes más pobres, como los que integran el grupo LICUS y los países que salen de conflictos. Varios oradores comentaron que es preciso abordar ciertas aspectos relacionados con el desempeño en contextos de alto riesgo, y en particular en países de ingreso bajo en dificultades, como son la asignación de préstamos y la transparencia de las decisiones de préstamo, la distribución de los costos administrativos en distintas regiones, etc. La administración observó que el registro continuo de resultados por debajo de la media

en los países del grupo LICUS no favorece a aumentar las operaciones de préstamo en esos países. La administración añadió que existe una posible contradicción entre las demandas de asunción de más riesgos y, simultáneamente, el mejoramiento del desempeño. El DEO clarificó que los resultados de la pobreza en los entornos de riesgo no implica necesariamente un desempeño insatisfactorio del Banco.

Programas mundiales. Uno de los miembros comentó que espera que el enfoque del Banco respecto de los programas mundiales se clarifique en el contexto del marco estratégico (actualmente en preparación), incluida su relación con la reducción de la pobreza y la interacción con otros ODM.

Gouvernance et synergies avec les objectifs du secteur privé. Los oradores resaltaron la función del buen gobierno como factor importante para potenciar el impacto en el desarrollo y como elemento crucial de la asignación en función del desempeño, e instaron a tomar más en cuenta las lecciones recabadas por el DEO para mejorar la forma en que el Banco aborda y supervisa la gestión de gobierno. La administración acordó que la gestión de gobierno sigue siendo un problema crítico por resolver pero, dada su extrema complejidad, puso especial énfasis en la necesidad de abordarlo con una visión a largo plazo en lugar de buscar soluciones rápidas. El DEO coincidió en que el tema del buen gobierno debe evaluarse de un modo más cuidadoso e hizo hincapié en la necesidad de centrarse en mayor medida en las limitaciones obligatorias concretas de cada país que obstaculizan la reducción de la pobreza y el crecimiento. Algunos oradores comentaron que, pese a su importancia, la buena gestión de gobierno no es suficiente ni es condición sine qua non para el crecimiento económico sostenido y una reducción rápida de la pobreza. Los miembros exhortaron a articular sinergias entre los programas de desarrollo de los sectores público y privado, incluidos aquellos con la Corporación Financiera Internacional.

Pietro Veglio, Presidente en funciones

Capítulo 1

1. La estrategia se plasmó en la directriz operacional OD 4.15, Reducción de la pobreza (diciembre de 1991), y se basó en el informe sobre el desarrollo mundial de 1990 (IDM), sobre *Pobreza*, y en Banco Mundial, 1991b, *Assistance Strategies to Reduce Poverty*. En los círculos internos del Banco, se la denominó informalmente “estrategia de dos patas y media”.

2. Banco Mundial, 2001a, pág. 7; 2001b, págs. 7–8. Cuando en agosto de 2004 el Banco actualizó su estrategia formal de lucha contra la pobreza, reemplazando la directriz operacional OD 4.15 (diciembre de 2001) por la Política Operacional 1.00, esta última subrayó estas tres áreas temáticas del IDM 2000/2001: oportunidad, empoderamiento y seguridad. Sin embargo, la mayoría de las otras declaraciones de estrategia del Banco desde 2001, el marco conceptual de la Conferencia Scaling Up Poverty Reduction (acentuación de la reducción de la pobreza), Shanghai, mayo de 2004, y los IDM de 2004 y 2005 se basaron en los dos pilares del crecimiento sostenible y el empoderamiento.

3. El DEO evalúa los resultados de la asistencia del Banco y el aporte del Banco a estos resultados en el ámbito de los distintos proyectos, sectores, áreas temáticas, países y empresas. Para ello utiliza un enfoque centrado en los objetivos, que evalúa los resultados de las intervenciones para el desarrollo comparándolos con los objetivos planteados por ellas mismas. Esta forma de abordar la evaluación aumenta la rendición de cuentas, pues centra la atención en la medida en que se han alcanzado los objetivos, promueve la eficiencia relacionando el uso de recursos escasos con el logro de resultados específicos, y permite efectuar comparaciones aplicando una métrica común a la amplia gama de sectores y países a los que el Banco otorga financiamiento. A medida que pasa el tiempo, o que el punto de observación pasa de la investigación microeconómica (en el caso de un proyecto) a la macroeconómica (en el caso de un país), se hace cada vez más difícil atribuir determinados resultados, en términos de desarrollo, a las intervenciones de proyectos del Banco.

4. El año 1990 fue escogido como indicador de referencia, pues el IDM sobre la pobreza se publicó en 1990, y el logro de las metas de desarrollo del milenio se mide por comparación con los valores de referencia de 1990.

Capítulo 2

1. La Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados amplió el grupo de países que se espera califiquen para el alivio de la carga de la deuda a 36 (de 29, conforme a la Iniciativa Original para los PPME).

2. Algunos ejemplos son las áreas relacionadas con la macroeconomía, como políticas tributarias y de ingresos y gestión del tipo de cambio, además del papel del sector privado, el comercio, las políticas de precios y las privatizaciones.

3. La ampliación de los objetivos de los PPME para incluir la reducción de la pobreza fue en gran medida resultado de la presión política de organizaciones gubernamentales (ONG) de promoción, constituidas en el marco de la campaña del Jubileo 2000, las que ejercieron presión sobre los acreedores pertenecientes a la OCDE y lograron fortalecer el vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza (DEO, 2003b). La influencia de las ONG y el hecho de que los estados deudores no constituirían una motivación determinante detrás del vínculo con la reducción de la pobreza ayuda a explicar de qué modo la Iniciativa Reforzada para los PPME se concentró casi exclusivamente en un enfoque particular con respecto a la reducción de la pobreza.

4. El Fondo para Situaciones Posteriores a Conflictos fue creado en julio de 1997 para colocar al Banco en una posición favorable a través de una participación constructiva en las áreas afectadas por conflictos.

5. El compromiso anual promedio per cápita con los países de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) entre los ejercicios de 2000 y 2002 fue de US \$5,70.

6. Las prioridades del Banco en términos de bienes públicos mundiales son las enfermedades transmisibles, los recursos ambientales comunes, la información y el conocimiento, el comercio y la integración, y la arquitectura financiera internacional.

7. En *CAS Retrospective* se utilizaron los siguientes criterios para evaluar el contenido de las estrategias de asistencia a los países relacionado con la pobreza (Banco Mundial, 2003a): La estrategia de asistencia a un país, ¿refleja diagnósticos existentes y adecuados sobre la pobreza en el país? Si existe una brecha, ¿la estrategia de asistencia al país propone acciones para cubrirla? La estrategia de asistencia al país, ¿describe y evalúa la estrategia de reducción de la pobreza del país y sus metas? La estrategia de asistencia al país, ¿explica de qué modo la estrategia de asistencia propuesta por el Banco respalda la estrategia de reducción de la pobreza del país? La estrategia de asistencia al país, ¿comprende indicadores de las acciones del Banco que sea posible vigilar? ¿Analiza la aptitud de los acuerdos existentes para vigilar y proponer acciones destinadas a establecer, si aún no existe, un sistema de vigilancia eficaz? El proceso de preparación de la estrategia de asistencia al país, ¿se nutrió de consultas con un amplio espectro de partes interesadas, más allá de los funcionarios del gobierno central?

8. Asimismo, las directrices especifican que la estrategia de asistencia a un país debe partir de un diagnóstico sólido de la pobreza, que abarque obstáculos a la reducción de la pobreza, medidas necesaria para dicha reducción, vinculaciones entre pobreza y crecimiento y una evaluación de la capacidad del país de medir los indicadores de pobreza. El programa en sí debería respaldar la estrategia del país para la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2004d).

9. En el año 2004, el Banco introdujo una modificación significativa en sus instrumentos de préstamos para fines de ajuste: consolidó estos instrumentos y los agrupó bajo la denominación común de instrumentos de financiamiento de políticas de desarrollo, en una versión modificada de la Política Operacional 8.60 sobre Financiamiento de políticas de desarrollo. Esta innovación refleja la influencia de lecciones aprendidas a partir de fracasos anteriores de los préstamos para fines de ajuste; su propósito fue respaldar los principios que guían el compromiso del Banco conforme al marco integral de desarrollo y el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (MID/DELP). La nueva política operacional se nutrió de los resultados de la Iniciativa para la Revisión Participativa del Ajuste Estructural (SAPRI), así como de consultas con gobiernos, ONG y otras partes interesadas.

10. Además del medio ambiente y el desarrollo rural y urbano, esta forma particular de asociar los dos pilares con las 11 áreas temáticas del Banco tampoco captura correctamente el papel de la infraestructura en la promoción del crecimiento económico y la prestación de servicios. En el apéndice 1 se presentan las clasificaciones de

resultados por sector. Véase también la nota final 1, en el capítulo 4.

11. La tasa de crecimiento excepcionalmente elevada calculada para los préstamos con fines de desarrollo humano se atribuye en parte al elevado nivel de préstamos en el año 2003, equivalente a US \$3,37 mil millones (el 18% del total de compromisos nuevos), que constituye un valor atípico.

12. Además de estos sectores, que representan el 75% del análisis de la pobreza y el impacto social, se han analizado sectores sociales, la reforma de la tenencia de la tierra, la industria y la infraestructura.

Capítulo 3

1. Esto incluye las 19 evaluaciones de asistencia a los países completadas desde el ejercicio 2002 inclusive, para las cuales ha habido por lo menos dos encuestas de hogares con alcance nacional que han medido la incidencia de la pobreza desde 1990, así como dos evaluaciones de asistencia a los países (India y Marruecos) que se completaron en el ejercicio 2001 con miras a incluir por lo menos un país de Asia del Sur y un tercer país (además de Jordania y Túnez) de la región de Medio Oriente y África del Norte. El DEO selecciona países del programa de EAP tomando en cuenta distintos factores, de los cuales el más importante es para cuándo está prevista la siguiente estrategia de asistencia a los países, a fin de que la EAP aporte información para la preparación de la estrategia de asistencia. Otros factores que el DEO contempla son el equilibrio regional, si las EAP anteriores ya han cubierto determinados países y el potencial de colaboración con otras instituciones financieras en la preparación. Si bien esta muestra de 21 países del programa de EAP no es ni representativa ni aleatoria, incluye 5 países grandes (China, Brasil, India, Rusia y Vietnam), 6 países medianos (Chile, Guatemala, Marruecos, Perú, Zambia y Zimbabwe) y 11 países con menos de 10 millones de habitantes (Armenia, Bulgaria, Croacia, República Dominicana, Jordania, Lesoto, Lituania, Mongolia, la República de Moldavia y Túnez).

2. Estos siete países tuvieron un patrón similar de crecimiento económico y reducción de la pobreza durante el período de 1990 a 2003, marcadamente diferenciado de los otros 14 países de la muestra. Desde el año 2004 en adelante, tal agrupamiento no continuará necesariamente teniendo relevancia.

3. El DEO clasifica los resultados de los programas de asistencia del Banco evaluando en qué medida fueron pertinentes y se lograron, sin deficiencias, los principales objetivos estratégicos de los programas de asistencia. El aporte del Banco al resultado de su programa de asistencia constituye únicamente un aspecto, pues el resultado general del programa de asistencia se encuentra determinado por el impacto conjunto de cuatro agentes: (1) el cliente, (2) el Banco,

(3) los asociados y otras partes interesadas y (4) fuerzas exógenas, tales como desastres naturales y crisis económicas internacionales. A modo de control del componente subjetivo de la evaluación, el DEO examina cada programa de asistencia a un país en tres dimensiones: (1) la dimensión de productos y servicios, con un análisis “ascendente” de los principales insumos y préstamos del programa, las actividades analíticas y de asesoría y la coordinación de la asistencia; (2) la dimensión del impacto sobre el desarrollo, con un análisis “descendente” de los principales objetivos del programa, considerando pertinencia, eficacia, resultado, sostenibilidad e impacto institucional y (3) una dimensión de atribución, en la que el responsable de la evaluación asigna responsabilidad por el resultado del programa a las cuatro categorías de actores mencionadas.

4. La región de Europa y Asia Central considera que el Banco estuvo en lo correcto al no considerar la pobreza como un tema central cuando estos países se embarcaron por primera vez en sus transiciones económicas, dadas las otras prioridades para enfrentar la crisis. El punto de vista generalizado era que todo incremento en la incidencia de la pobreza sería transitorio, y que la rápida llegada del crecimiento reduciría velozmente dicho aumento. Se consideraba que el mejor modo de abordar la pobreza era brindar protección a los ancianos mediante pensiones, y medidas de protección social para los afectados por la racionalización (Banco Mundial, 2004k, pág. 70).

5. En China, las asignaciones generales de préstamos para todas las provincias mostraron una regresión durante la mayor parte de la última década, y por lo tanto contrariaban el objetivo declarado de la focalización. Durante el período 1993-1997, se estableció una correlación positiva y significativa entre los préstamos del Banco per cápita y los ingresos provinciales per cápita. Una correlación igualmente positiva, aunque no significativa, se estableció para el período 1997-2002 (DEO 2004g, pág. 37).

6. A fines de la década de 1990, el Banco otorgó el préstamo de apoyo a la reforma de políticas (PRSL) como forma de recompensar el movimiento del país hacia un sistema político más abierto. Sin embargo, el préstamo tenía un enfoque demasiado poco definido como para tener un impacto de peso en las áreas que, según la estrategia para el país, necesitaban una urgente reforma. Muchas de las medidas adoptadas antes de la aprobación del Directorio fueron únicamente los primeros pasos, algunas veces en forma de estudios o planes, y muchas otras no ofrecieron resultados concretos (DEO 2001c, pág. 13).

7. Como se indica en la nota final 4, la región de Europa y Asia Central preveía que todo aumento de la pobreza a principios de la década de 1990 sería transitorio, y que sería erróneo hacer hincapié en el alivio de la pobreza en ese momento, a la luz de otras prioridades.

Capítulo 4

1. La estrategia del Banco para 2001, y por lo tanto este examen, emplea el término “clima de inversión” en sentido amplio, de forma tal de abarcar no sólo un mejoramiento al entorno empresarial, sino también privatizaciones y reestructuraciones de empresas, servicios de infraestructura para el desarrollo del sector privado y reformas al sector financiero. El aporte de los servicios de infraestructura al clima de inversión comprende inversiones públicas y privadas: no sólo la movilización de la participación privada, sino también el aprovechamiento, como complemento, de los recursos de infraestructura públicos y privados. El aporte de infraestructura también puede constituir un aporte significativo para la prestación de servicios a los pobres, el segundo pilar de la estrategia de reducción de la pobreza del Banco y el tema del próximo capítulo.

2. El aumento en préstamos para infraestructura resulta menos llamativo cuando se mide por sectores. Entre los años 2000 y 2004, los nuevos compromisos para los cuatro sectores de infraestructura en su conjunto (información y comunicaciones, energía y minería, transporte y agua, saneamiento y protección contra inundaciones) se incrementaron a una tasa promedio anual de 3,3%.

3. Estos resultados promedio no son comparables con los del apéndice 1, pues corresponden a períodos diferentes—1993-2003 en lugar de 1990-2004—y porque se obtienen del examen detallado del clima de inversión y la cartera de reformas del sector financiero que se efectuaron en los dos estudios recientes del DEO (DEO 2005d, e).

4. También se obtienen mejores resultados si se consideran factores relativos al prestatario, como el contar con especialistas del Banco Central o el Ministerio de Finanzas como contraparte, que pueden también concentrarse más activamente en las cuestiones del sector financiero que en los casos en que las reformas abarcan numerosos sectores y ministerios.

Capítulo 5

1. La serie *Voces de los pobres* (Banco Mundial, 1999 a-c) se originó en una iniciativa de investigación en participación lanzada por el Banco Mundial en 1999 con el fin de realizar una crónica de las luchas y aspiraciones de los pobres del mundo.

El motor inmediato que dio impulso al estudio *Voces de los pobres* fue ayudar a preparar el *IMD 2000/01*. Las conclusiones de la investigación se han publicado en una serie de tres volúmenes,— *Can Anyone Hear Us (¿Hay alguien que nos escuche?)*, *Crying Out for Change, From Many Lands*,—y destacan la multidimensionalidad y la complejidad de la pobreza, que abarca, entre otros elementos, la falta de voz, la falta de poder, la inseguridad y la humillación.

2. Datos del Banco Mundial. Análisis de préstamos por sector.

3. A modo de ejemplo, según el *informe de seguimiento mundial* del Banco de 2004, se prevé que el monto de la asistencia adicional necesaria para dar apoyo a los avances apropiados hacia los objetivos de desarrollo del milenio será de aproximadamente US \$50 mil millones por año.

4. Los cinco países de Europa del Este son Albania, Croacia, Estonia, Hungría y Rumania.

5. Entre 1990 y 2002, los compromisos de préstamos con las áreas temáticas del desarrollo social, conforme al desglose temático del Banco (prevención de conflictos, género, pueblos indígenas, participación/compromiso cívico, análisis social/vigilancia) alcanzaron un total de US \$13 mil millones. En su examen de los fondos sociales, el DEO estimó que, a mayo de 2001, el monto de los préstamos del Banco para estos fondos ascendía a US \$3,5 mil millones, mientras que el examen efectuado por el DEO del desarrollo comunitario (*en preparación*) estima que el compromiso de préstamos para el desarrollo comunitario ascendía, a fines del ejercicio 2003, a US \$4 mil millones.

6. El examen es una metaevaluación de 10 evaluaciones del DEO sobre los siguientes temas relacionados con el desarrollo social: género, reconstrucción posterior a conflictos, organizaciones no gubernamentales, participación, agua de zonas rurales, reasentamiento, patrimonio cultural, desarrollo impulsado por la comunidad en el Sahel e industria forestal.

7. El examen del DEO sobre el desarrollo social analizó las estrategias de asistencia a países más recientes, para 109 países, en busca de información sobre evaluaciones realizadas por el Banco y el prestatario acerca de las necesidades de desarrollo social. En cada estrategia de asistencia a los países se mencionaban, como promedio, 2,7 áreas temáticas del desarrollo social. Las áreas temáticas del desarrollo social mencionadas con frecuencia en las estrategias de asistencia a los países fueron: *participación* (74%), *género* (67%), *ONG/sociedad civil* (55%), *desarrollo impulsado por las comunidades* (19%) y *cultura* (13%).

8. Datos tomados del desglose temático del Banco Mundial sobre el tema del desarrollo social

(prevención de conflictos, género, pueblos indígenas, participación/compromiso social, análisis social/vigilancia).

Apéndice A

1. Los datos de este apéndice comprenden evaluaciones de proyectos realizados hasta el 15 de febrero de 2005 inclusive. Han quedado excluidos del análisis de tendencias cuatro proyectos evaluados que dejaron la cartera de proyectos activos del Banco en el ejercicio 2005, dada la cobertura extremadamente baja para el ejercicio mencionado.

2. El Banco prepara un **Informe Final de Ejecución (IFE)** para cada operación de préstamo que financia. El personal del Banco o la oficina regional responsable elabora el IFE al finalizar el proyecto (dentro de un plazo de seis meses a partir del desembolso final del préstamo). En el IFE se evalúan: (a) el grado en que el proyecto alcanzó sus objetivos de desarrollo y los resultados esperados, tal como se expuso en los documentos del proyecto; (b) otros resultados e impactos significativos; (c) perspectivas para la sostenibilidad del proyecto y (d) el desempeño del Banco y del prestatario, incluido el cumplimiento con las políticas empresariales y las salvaguardas pertinentes del Banco. El IFE también proporciona los datos y análisis que respaldan estas evaluaciones, a la vez que identifica las lecciones aprendidas como fruto de la ejecución del proyecto.

El prestatario elabora y suministra al Banco su propio informe de evaluación sobre la ejecución del proyecto y la operación inicial, sus costos y beneficios, el desempeño del Banco y el prestatario y el grado en que se alcanzaron los fines del préstamo. El informe del prestatario se adjunta al IFE, sin modificaciones. Una vez enviado al Directorio Ejecutivo, cada IFE es evaluado por el DEO, que convalida o ajusta las clasificaciones tomando como base la información suministrada en el IFE y otros documentos de operación. El DEO resume sus conclusiones en un **examen del IFE (antes denominado “resumen de evaluación”)**. Este examen transmite las clasificaciones del DEO, junto con comentarios sobre las lecciones que se deben extraer y sobre la calidad del IFE, y sugiere si el proyecto es un candidato posible a un **informe de evaluación de los resultados de un proyecto (PPAR)**. El personal regional del Banco tiene la oportunidad de examinar este resumen antes de finalizado.

PPAR: El propósito del PPAR consiste en convalidar los resultados y ampliar la información del IFE, así como examinar los temas tratados y las lecciones que es posible aplicar en áreas más amplias. Algunos PPAR han sido concebidos para funcionar como bloques a partir de los cuales es posible crear estudios sectoriales amplios o evaluaciones de la

asistencia a los países (EAP). Estos informes ofrecen una verificación independiente, realizada en el campo y posterior a la terminación del proyecto, acerca de su ejecución y sus resultados. Incorporan los puntos de vista del prestatario y los principales interesados, y analizan la operación en su contexto sectorial y de país. El personal de operaciones y los representantes del prestatario tienen oportunidad de comentar el proyecto de informe. El informe final se presenta al Directorio del Banco y se distribuye en general a todo el Banco y en el país destinatario del préstamo.

3. Para cuatro proyectos se realizó, en este período, un examen de IFE y un informe PPAR.

4. La medición de resultados del DEO considera tres factores: pertinencia, eficacia y eficiencia. La pertinencia mide el impacto en el desarrollo que se espera como resultado del diseño de un proyecto, tomando en cuenta la pertinencia continuada de los objetivos de un proyecto. La eficacia hace referencia al grado en que se alcanzó cada objetivo, o al grado en que se espera alcanzarlo. La eficiencia mide la eficacia de un proyecto en función de los costos, basándose principalmente en los indicadores y en las prácticas óptimas de la totalidad del sector, cuando esta información está disponible. Al combinarse estos tres factores, el resultado general se clasifica de acuerdo con una escala de 6 puntos, desde muy satisfactorio hasta muy insatisfactorio.

5. Esta cobertura parcial se indica con líneas discontinuas en todos los gráficos de este apéndice. Los préstamos incluyen los otorgados por el BIRF/AIF, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Protocolo de Montreal y financiamiento especial.

6. La medición de **sostenibilidad** del DEO evalúa la capacidad de recuperación frente al riesgo de los flujos de beneficios netos a lo largo del tiempo, respondiendo a las siguientes preguntas: En el momento de la evaluación, ¿cuál es la capacidad de recuperación frente al riesgo de los flujos de beneficios netos? ¿En qué medida se ve afectada la intervención por las modificaciones en el entorno de operaciones? La intervención, ¿continuará produciendo beneficios netos durante la totalidad del plazo previsto, o aun más? ¿En qué medida resistirá la intervención las crisis en el clima y los cambios de circunstancias?

7. La medición de **impacto en el desarrollo institucional** del DEO evalúa en qué medida

una intervención mejora la capacidad de un país o una región de hacer un uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales. Estos mejoramientos pueden resultar de cambios en valores, costumbres, leyes y reglamentaciones, así como de mandatos organizacionales. La rendición de cuentas, el buen gobierno, el estado de derecho y la participación de la sociedad civil y el sector privado son características destacadas de un entorno institucional eficaz.

8. El análisis excluye las juntas sectoriales de tecnología de la información y comunicaciones mundiales, reducción de la pobreza y desarrollo social, pues el DEO ha evaluado muy pocos proyectos gestionados por las juntas sectoriales mencionadas.

9. Estas operaciones dejaron la cartera del Banco durante los ejercicios de 2000-2004 (parcial), totalizaron desembolsos por valor de US \$9 mil millones y representaron el 8,1% de todos los proyectos y el 9,8% de todos los desembolsos que dejaron la cartera durante el mismo período.

10. Los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza han sido excluidos del análisis, pues el DEO ha evaluado únicamente 5 proyectos desde el ejercicio 2000.

Apéndice B

1. Los datos han sido descargados de PovcalNet <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>>. Esta herramienta computarizada interactiva, mantenida por DECRG (Development Economics Research Group), permite a los investigadores estimar la extensión de la pobreza en países para los que existen datos confiables de encuestas de hogares, a fin de calcular distintas mediciones de la pobreza según supuestos diferentes, y de elaborar las estimaciones utilizando agrupamientos de países alternados según la opción elegida por cada investigador.

2. Véase Chen y Ravallion (2001 y 2004) para más información acerca de los datos y la metodología.

Apéndice D

1. Disponible en el sitio Web externo del Banco Mundial: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/18/34245/39.pdf>

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron, y James Robinson. 2000. "Political losers as a barrier to economic development." *American Economic Review*, May: 126-130.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, y James Robinson. 2004. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth." documento de trabajo de NBER No10481. Cambridge, MA.
- . 2001. "The colonial origins of comparative development: an empirical investigation." *American Economic Review* 91(5): 1369-1401.
- Adams, Richard, Jr. 2004. "Economic growth, inequality and poverty: Estimating the growth elasticity of poverty." *World Development* 32(12): 1989-2014.
- Asesina, Alberto, y Allan Drazen. 1991. "Why are stabilizations delayed?" *American Economic Review*, diciembre: 1170-88.
- Atkinson, Anthony, y Francois Bourguignon. 1999. "Poverty and Inclusion from a World Perspective." Trabajo preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, ABCDE Europa, celebrada en París.
- Bourguignon, Francois. En preparación. "The Poverty-Growth-Inequality Triangle: With Some Reflections on Egypt." Egyptian Centre for Economic Studies. Cairo.
- . 2004. "The growth elasticity of poverty reduction: Explaining heterogeneity across countries and time periods." In Theo Eicher and Stephen Turnovsky, eds., *Inequality and Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Burnside, Craig, y David Dollar. 2000. "Aid, policies, and growth." *American Economic Review* 90(3): 847-68.
- Chen, Shaohua, y Martin Ravallion. 2004. "How have the world's poorest fared since the early 1980s?" *The World Bank Research Observer* 19(2).
- . 2001. "How did the world's poorest fare in the 1990s?" *Review of Income and Wealth* 47(3).
- Chong, Alberto, y Cesar Calderon. 2000a. "Institutional quality and income distribution." *Economic Development and Cultural Change* 48(4): 761-86.
- . 2000b. "Institutional quality and poverty measures in a cross-section of countries." *Economics of Governance* 1(2): 23-135.
- Dollar, David, y Aart Kray. 2002. "Growth is good for the poor." *Journal of Economic Growth* 7(3): 195-225.
- Glaesser, Edgard, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, y Andrei Shleifer. 2004. "Do institutions cause growth?" *Journal of Economic Growth* 9(3): 273-303.
- Gupta, Davoodi, y Alonso-Terme Rosa. 1998. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" Banco Mundial, trabajo de investigación sobre políticas No 3173. Washington, D.C.
- Halac, Marina, y Sergio Schumler. 2003. "Distributional Effects of Crises: The Role of Financial Transfers." Banco Mundial, trabajo de investigación sobre políticas No 3173. Washington, D.C.
- Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett, y Dani Rodrik. 2004. "Growth Accelerations." documento de trabajo de NBER No 10566. Cambridge, MA.
- IEO (Independent Evaluation Office, IMF). 2004. *Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Jain, Arvind. 2001. "Corruption: A Review." *Journal of Economic Surveys* 15(1): 71-116.

- Johnson, Simon, Peter Boone, Alasdair Breach, y Eric Friedman. 2000. "Corporate governance in the Asian financial crisis." *Journal of Financial Economics* 58(1-2): 141-86.
- Kaufmann, Daniel, y Aart Kraay. 2002. "Governance Indicators, Aid Allocation, and the Millennium Challenge Account." documento de trabajo del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, y Mastruzzi Massimo. 2002. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002." documento de trabajo del Banco Mundial No 3106. Washington, D.C.
- Kessides, Ioannis N. 2004. *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Oxford University Press
- Kiguel, Miguel. 2004. "Financial Crises and the World Bank's Response," Background paper for *OED Review of Bank Assistance in Financial Sector Reform*. Washington, D.C.
- Levine, Ross. En preparación. "Finance and growth: theory and evidence." In *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam, Boston: Elsevier.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 681-712.
- Nellis, John. 2003. "Privatization in Latin America." Center for Global Development Working Paper 31. Washington, D.C.
- North, Douglass. 1994. "Economic performance through time." *American Economic Review* 84(2): 359-68.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2005. Principles of Good International Engagement in Fragile States. Paris.
- OED (Operations Evaluation Department, World Bank). 2005a. *China Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2005b. *Country Assistance Evaluation (CAE) Retrospective: OED Self-Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2005c. *Evaluation of the World Bank's Support for Community Development (CD)*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2005d. *Improving Investment Climates: An Evaluation of World Bank Group Assistance*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2005e. *OED Review of Bank Assistance in Financial Sector Reform*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2005f. *OED Review of Bank Lending for Lines of Credit*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2005g. *World Bank Support for Capacity Building in Africa*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- . 2004a. *2004 OED Annual Report on Operations Evaluation*. Washington, D.C.
- . 2004b. *Addressing the Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004c. *Armenia Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004d. *Books, Buildings, and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support to Basic Education in Ghana*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004e. *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy. An OED Evaluation of World Bank Support*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004f. *Brazil Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004g. *Croatia Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004h. "The Consultative Group to Assist the Poor." Background Paper for *Addressing the Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs*. Washington D.C.
- . 2004i. "Evaluation of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress (LICUS): An Approach Paper." Washington, D.C.
- . 2004j. *Economies in Transition: An OED Evaluation of World Bank Assistance*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- . 2004k. "India Uttar Pradesh Sodic Lands Reclamation Project." Performance Audit Report. Washington, D.C.
- . 2004l. *Jordan Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- . 2004m. *Lithuania Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004n. *Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank Assistance: A Review of Progress Since 1997*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- . 2004o. *Moldova Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004p. *Mongolia Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004q. *An OED Review of Social Development in Bank Activities*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- . 2004r. “The Post-Conflict Fund.” Background Paper for *Addressing the Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank’s Approach to Global Programs*. Washington D.C.
- . 2004s. *Iniciativa de Estrategia de Lucha contra la Pobreza: An Independent Evaluation of the World Bank’s Support Through 2003*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004t. *Tunisia Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004u. “Turkey Eastern Anatolia Watershed Rehabilitation Project.” Project Informe de evaluación de los resultados del proyecto (PPAR). Washington, D.C.
- . 2004v. *Zimbabwe Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial
- . 2003a. *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2002*. Washington, D.C.: Banco Mundial
- . 2003b. *Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative*. Washington, D.C.: Banco Mundial
- . 2003c. *Dominican Republic Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial
- . 2003d. *Efficient, Sustainable Service for All? An OED Review of the World Bank’s Assistance to Water Supply and Sanitation*. Washington, D.C.: Banco Mundial
- . 2003e. “Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience.” Washington, D.C.
- . 2003f. *Power for Development: A Review of the World Bank Group’s Experience with Private Participation in the Electricity Sector*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2003g. “Romania Industrial Development Project and Private Sector Adjustment Loan.” Informe de evaluación de los resultados del proyecto (PPAR). Washington, D.C.
- . 2003h. *Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges: An OED Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2003i. *Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of Comprehensive Development Framework*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2003j. “Zambia Economic Recovery and Investment Promotion Credit, Second Economic and Social Adjustment Credit, and Public Sector Reform and Export Promotion Credit.” Informe de evaluación de los resultados del proyecto (PPAR) No 27053. Washington, D.C.
- . 2002a. *Bulgaria Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2002b. *Chile Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2002c. *La AIF y sus asociados en la reducción de la pobreza - Evaluación independiente de los ejercicios 1994-2000*. Washington, DC.: Banco Mundial.
- . 2002c. *Guatemala Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2002d. *Peru Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2002e. *Russia Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2002f. “Rural Water Projects: Lessons Learned.” *Précis* 215. Washington, D.C.
- . 2002g. *Social Funds: Assessing Effectiveness*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2002h. *Supporting Health Reform in Eastern Europe*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2002i. *Zambia Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2001a. *India Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2001b. *Lesotho Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2001c. *Morocco Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- . 2001d. *Review of Poverty Reduction in IDA 10-12*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2001e. “Turkey Privatization Implementation Assistance and Social Safety Net Project.” Informe de evaluación de los resultados del proyecto (PPAR). Washington, D.C.
- . 2001f. *Vietnam Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2000a. *Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2000b. “Ukraine Enterprise Development Adjustment Loan.” Informe de evaluación de resultados. Washington, D.C.
- . 1999a. *Poverty Assessments: A Follow-Up Review*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1999b. “Sub-Saharan Africa: Lessons from Four Sectors.” *Précis*, No. 182. Washington, D.C.
- . 1998. *Lessons from Experience: A Review of the World Bank’s Health, Nutrition, and Population Portfolio*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- OPCS (Operations Policy and Country Services, World Bank). 2001. *Adjustment Lending Retrospective*. Washington, D.C.: World Bank.
- PREM Notas sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. 2002a. “Institutional and Governance Reviews—A New Type of Economic and Sector Work.” *PREM Notes #75*. Brian Levy. Washington, D.C.
- . 2002b. “Lessons from Armenia’s Institutional and Governance Review.” *PREM Notes #76*. Amitabha Mukherjee. Washington, D.C.
- Ravallion, Martin. 2004. “Pro-Poor Growth: A Primer.” Documento de trabajo de investigación sobre políticas No 3242. Washington, D.C.
- . 2001. “Growth, inequality y poverty: Looking beyond averages,” *World Development* 29(11): 1803-15.
- Rodrik, Dani, y Arvind Subramanian. 2004. “From Hindu Growth to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition.” NBER Working Paper #10376. Boston, MA.
- Rodrik, Dani, ed. 2003. *In Search for Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani, y Raquel Fernandez. 1991. “Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual-specific reform.” *American Economic Review*, diciembre: 1146-55.
- Serven, Luis, y Peter Montiel. 2004. “Macroeconomic stability: the more the better?” In *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reforms*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shleifer, Andrei, y Robert Vishny. 1993. “Corruption.” *Quarterly Journal of Economics* 108(3): 699-717.
- Stone, Andrew. 2004. “How Investment Climate Assessments Influence Reform.” presentación del Banco Mundial, 19 de noviembre de 2004. Washington, D.C., Banco Mundial.
- World Bank. 2005a. *Global Monitoring Report 2005*. Washington, D.C.
- . 2005b. “Liberalization of Trade: Why So Much Controversy.” In *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reforms*. Helena Tang y Ann Harrison, eds. Washington, D.C.
- . 2005c. *Results Focus in Country Assistance Strategies: A Stocktaking of Results-Based CASs*. Washington, D.C.
- . 2005d. *Expanding the Use of Country Systems in Bank-Supported Operations: Issues and Proposals*. Washington, D.C.
- . Banco Mundial. 2005e. “Enhancing World Bank Support to Middle-Income Countries Management Action Plan: Progress Memorandum.” Informe No. 31469. Washington, D.C.
- . 2004a. “Background Note: OP 1.00 Poverty Reduction.” Washington, D.C.
- . 2004b. *Country Assistance Strategy/CAS Progress Report Guidelines*. Washington, D.C.
- . 2004c. *Enhancing World Bank Support to Middle Income Countries*. Washington, D.C.
- . 2004d. *Informe de seguimiento mundial 2004*. Washington, D.C.
- . 2004e. *From Adjustment Lending to Development Policy Lending: An Update of World Bank Policy*. Washington, D.C.
- . 2004f. *Low-Income Countries under Stress: Implementation Overview*. Washington, D.C.

- . 2004g. *LICUS Implementation Trust Fund*. Washington, D.C.
- . 2004h. “OP 1.00 Poverty Reduction.” Washington, D.C.
- . 2004i. *Transforming Institutions to Empower People—Social Development in World Bank Operations*. Washington, D.C.
- . 2004j. “The World Bank’s Budget: Trends and Recommendations for FY05.” Washington, D.C.
- . 2004k. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, D.C.
- . 2004l. *Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation*. Washington, D.C.
- . 2004m. “Implementation of the Agenda on Managing for” *Results*. Washington, D.C.
- . 2004n. “Infrastructure Development—Update on the Implementation of the World Bank’s Action Plan.” Washington, D.C.
- 2003a. *Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions*. Washington, D.C.
- . 2003b. *Poverty Reduction Strategy Papers: Detailed Analysis of Progress in Implementation*. Washington, D.C.
- . 2003c. *Quality of ESW in FY02: A QAG Assessment*. Washington, D.C.
- . 2003d. *Low-Income Countries Under Stress: Implementation Overview*. Washington, D.C.
- . 2002a. *Additions to IDA Resources: Thirteenth Replenishment—Supporting Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.
- . 2002b. *Better Measuring, Monitoring, and Managing for Development Results: Implementation Action Plan*. Washington, D.C.
- . 2002c. *Transition: The First Ten Years—Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, DC
- . 2001a. *Documento sobre marco estratégico*. Washington, D.C.
- . 2001b. *Strategic Directions Paper*. Washington, D.C.
- . 2001c. *Task Force on the WorldBank Group and the Middle-Income Countries*. Washington, D.C.
- . 2000/2001. *Documento sobre marco estratégico*. Washington, D.C.
- . 2000a. “Poverty Reduction Strategy Papers: Internal Guidance Note.” Washington, D.C.
- . 2000b. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Approach*. Washington, D.C.
- . 1999a. “¿Hay alguien que nos escuche?: Voces de 47 países,” *Voces de los pobres*. Washington, DC
- . 1999b. “¿Hay alguien que nos escuche?” *Voces de los pobres*. Washington, DC
- . 1999c. “From Many Lands.” *Voces de los pobres*. Washington, DC
- . 1999d. “A Proposal for a Comprehensive Development Framework.” Washington, D.C.
- . 1997. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: The State in a Changing World*. Washington, D.C.
- . 1994. *Governance: The World Bank’s Experience*. Washington, D.C.
- . 1992. *Governance and Development*. Washington, D.C.
- . 1991a. “Directriz operacional 4.15, Poverty Reduction.” (Reemplazada por la Política Operacional 1.00, 2004.)
- . 1991b. *Assistance Strategies to Reduce Poverty*. Documento de política del Banco Mundial. Washington, D.C.
- . 1990. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: Poverty*. Washington, DC
- Banco Mundial y FMI (Fondo Monetario Internacional). 1999a. *Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1999b. *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.